

Offentlighetsprincipen eller insynslag

Allmänhetens insyn i enskilda aktörer
inom skolväsendet

Slutbetänkande av Skolinformationsutredningen

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:28

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0902-9 (tryck)

ISBN 978-91-525-0903-6 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lotta Edholm

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Utredaren skulle identifiera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor och med att Skolverket samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik (dir. 2021:89). Den 10 mars 2022 beslutade regeringen att uppdraget även skulle omfatta att identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som

- är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem,
- enligt 23 kap. skollagen anordnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad, eller
- enligt 24 kap. skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

Utredningstiden förlängdes till den 31 mars 2023 (dir. 2022:10). Den 9 februari 2023 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden till den 31 maj 2023 (dir. 2023:23). Den 2 mars 2023 ändrades uppdraget så att utredaren även ska utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas, dels för fristående skolor, förskolor och fritidshem, dels för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Utredningstiden förlängdes till den 29 mars 2024 (dir. 2023:34).

Chefsrådmannen Ulrika Geijer förordnades som särskild utredare fr.o.m. den 1 december 2021. Därtill utsågs följande experter. Förordnandena gäller från och med den 14 december 2021 om inget annat anges.

- Ämnesrådet Anna Barklund (Utbildningsdepartementet)
t.o.m. 24 augusti 2023.
- Rättssakkunnige Isabella Bjurling Willis (Justitiedepartementet)
t.o.m. 31 mars 2022.
- Rättssakkunnige Jacob Avellan (Justitiedepartementet)
fr.o.m. 1 april 2022.
- Huvudprojektledaren Anna Egeryd Neuman (Statens skolverk)
t.o.m. 19 juni 2023.
- Departementssekreteraren Lars Karlander (Finansdepartementet).
- Kammarrättslagmannen Peder Liljeqvist
(Kammarrätten i Stockholm).
- Samordnaren Stefan Melén (Sveriges Kommuner och Regioner).
- Departementssekreteraren Erik Mellsjö (Finansdepartementet).
- Chefsjuristen Jonas Nordström.
- Skolchefen Wenche Rönning.
- Juristen Charlotte Svanström (Statens skolinspektion).
- Sektionschefen Katarina Wizell (Statistiska centralbyrån)
t.o.m. 10 juli 2023.
- Ämnesrådet Johanna Wockatz (Utbildningsdepartementet)
t.o.m. 31 mars 2022.
- Kanslirådet Anders Edin (Utbildningsdepartementet)
fr.o.m. 1 april 2022.
- Juristen Per Hultengård fr.o.m. 4 april 2023.
- Ämnesrådet Per Eriksson (Utbildningsdepartementet)
fr.o.m. den 4 april 2023.
- Undervisningsrådet Johanna Löfdahl (Statens skolverk)
fr.o.m. 4 april 2023.

Experterna Per Hultengård, Per Eriksson och Johanna Löfdahl förordnades för uppdraget i tilläggsdirektiv 2023:34.

Kanslirådet Thérèse Biller (Utbildningsdepartementet) förordnades som sakkunnig i utredningen fr.o.m. 31 oktober 2023.

Avdelningssamordnaren Anders Widholm anställdes fr.o.m. den 1 december 2021 som sekreterare på deltid. Kammarrättsassessorn Jenny Björstrand anställdes som sekreterare fr.o.m. den 13 december 2021. Som sekreterare i utredningen anställdes även hovrättsassessorn Linnea Kleiby fr.o.m. den 1 januari 2022. Hovrättsassessorn Pontus Andgren anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 april 2023. Jenny Björstrand entledigades från sitt uppdrag den 10 april 2023. Kammarrättsassessorn Erik Ljungquist anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 1 juni 2023. Linnea Kleiby och Anders Widholm entledigades från sina uppdrag den 10 juli 2023 respektive den 1 juli 2023. Undervisningsrådet Daniela Lundin anställdes fr.o.m. den 7 augusti 2023 som sekreterare på deltid. Pontus Andgren entledigades från sitt uppdrag den 6 mars 2024.

Utredningen har antagit namnet Skolinformationsutredningen (U 2021:04). Uppdraget om en ny insamling av uppgifter för skolinformation utanför Skolverkets särskilda statistikverksamhet, redovisades den 30 maj 2023 genom delbetänkandet *Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21). Härmed överlämnas slutbetänkandet *Offentlighetsprincip eller insynslag – allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet* (SOU 2024:28).

Limhamn i april 2024

Ulrika Geijer

/Erik Ljungquist
Daniela Lundin

Innehåll

Förkortningar	21
Sammanfattning	23
1 Författningsförslag till följd av att införa offentlighetsprincipen	39
1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	39
1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	45
1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	47
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter	50
1.5 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725).....	51
2 Författningsförslag till följd av att införa insynslagen	53
2.1 Förslag till lag om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet	53
2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	59
2.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	61
3 Utredningsuppdraget och dess genomförande	63
3.1 Utredningens uppdrag.....	63
3.2 Utredningens arbete	64

4	Allmänna handlingar i skollagsreglerad verksamhet	67
4.1	Vad utgör allmänna handlingar?	67
4.1.1	Begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar	68
4.2	Registreringsskyldighet i offentlighets- och sekretesslagen	69
4.3	När ska allmänna handlingar lämnas ut?	72
4.4	Status på vissa typer av dokument	74
4.4.1	Allmänna handlingar om barn/elever	74
4.4.2	Allmänna handlingar om personal	79
4.4.3	Övriga allmänna handlingar	80
4.4.4	Sammanfattning	81
5	Dokumenthantering i privata aktörer på skolområdet	83
5.1	Dokumenthantering	83
5.2	Dokumentationskrav i förskolan, skolan och komvux	84
5.2.1	Individuella utvecklingsplaner	84
5.2.2	Åtgärdsprogram och särskilt stöd	85
5.2.3	Nationella prov	86
5.2.4	Slutbetyg och betygskatalog	86
5.2.5	Validering m.m.	87
5.2.6	Elevjournaler	88
5.2.7	Elevärenden	89
5.2.8	Utdrag ur belastningsregistret	90
5.2.9	Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmänna- och skolenhetsnivå	91
5.3	Dokumentationskrav enligt annan lagstiftning	92
5.3.1	Information enligt kommunallagen	92
5.3.2	Ekonomisk redovisning och räkenskapsinformation	92
5.3.3	Aktiebolagslagen	94
5.3.4	Lagen om ekonomiska föreningar	95
5.3.5	Personalärenden och arbetsrättsliga krav	96
5.3.6	Arbetsmiljö	97
5.3.7	Underlag till deklARATION	98

5.3.8	Regler om preskriptionstider.....	99
5.4	Vilka resurser kräver dokumenthantering i dag?	99
6	Uppgifter om enskilda huvudmän och utbildningsanordnare	101
6.1	Huvudmän som bara bedriver förskola	103
6.2	Huvudmän som även bedriver grundskola och gymnasieskola	107
6.2.1	Uppgifter på skolenhetsnivå	112
6.3	Uppgifter om koncerner	113
6.4	Enskilda anordnare av komvux	118
6.5	Folkhögskolor som anordnar sfi.....	122
7	Dataskyddsförordningen i förhållande till offentlighetsprincipen och insynslagen.....	125
7.1	Allmänt om dataskyddsförordningen.....	125
7.2	Behandling och allmänhetens tillgång till allmänna handlingar	126
7.3	Dataskyddsförordningen och utlämnande av handlingar enligt offentlighetsprincipen	126
7.4	Dataskyddsförordningen och rätten till insyn enligt insynslagen	129
7.4.1	Utlämnande med stöd av artikel 86 i dataskyddsförordningen	129
7.4.2	Handlingar förvaras för utförande av en uppgift av allmänt intresse	130
7.4.3	Den nödvändiga sammanjämkningen sker i insynslagen	131
8	Tidigare utredningar om att införa offentlighets- principen i privata aktörer på skolområdet.....	133
8.1	Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (Ökad insyn i fristående skolor, SOU 2015:82)	134

8.1.1	Lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor (U2018/00617/GV)	135
8.1.2	Promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV) ...	136
8.2	Utredningen om ökad insyn i välfärden (Ökad insyn i välfärden SOU 2016:62).....	138
9	Utvecklingen sedan tidigare utredningar	141
9.1	Några relevanta lagändringar	141
9.1.1	Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen	141
9.1.2	Förvaltningslagen	142
9.1.3	Lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter	142
9.1.4	Skollagen.....	143
9.1.5	Kommunallagen	143
9.2	Den digitala utvecklingen.....	143
9.2.1	Utvecklingen av e-arkiv	143
9.2.2	Fortsatt digitalisering inom skolväsendet	145
9.3	Ändrad reglering kring personuppgiftsbehandling	147
9.4	Utvecklingen av privata aktörer inom offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet	148
10	Särskilt om vissa sekretessbestämmelser.....	149
10.1	Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska förhållanden	150
10.1.1	Sekretess för myndighets affärsverksamhet, 19 kap. 1 § OSL.....	150
10.1.2	Rättspraxis avseende 19 kap. 1 § OSL.....	153
10.1.3	Affärs- och driftförhållanden i annan lagstiftning.....	157
10.1.4	Överföring av sekretess, 19 kap. 2 § OSL	157
10.2	Sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden	158

10.2.1	Sekretess till skydd för enskildas affärsförbindelser med myndigheter, 31 kap. 16 § OSL.....	158
10.3	Allmänna sekretessbestämmelser.....	160
10.3.1	Sekretess för myndigheter och sekretessbrytande bestämmelser	160
11	Överväganden och förslag om införande av offentlighetsprincipen.....	163
11.1	Utgångspunkter för förslaget.....	163
11.2	Lagteknisk lösning	163
11.2.1	Undantag för fysiska personer	164
11.2.2	Enbart handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten omfattas av offentlighetsprincipen	167
11.3	Enskilda huvudmän och övriga privata aktörers rätt att ta ut avgift för kopior av allmänna handlingar	173
11.3.1	Lag eller förordning?	173
11.3.2	Avgifterna får inte vara högre än vad som gäller för statliga myndigheter	176
11.4	Innebörden av att enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare likställs med myndigheter i OSL.....	180
11.5	Information på skolområdet och affärs- och driftförhållande enligt 19 kap. 1 § OSL	182
11.5.1	Uppgifter som behövs kan komma att omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL.....	182
11.5.2	En bestämmelse som möjliggör publicering av uppgifterna behövs.....	187
11.5.3	Vissa uppgifter bör undantas från sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL	201
11.5.4	Informationsförsörjningen på skolområdet bedöms fungera trots att enskilda anordnare av komvux jämföras med myndigheter endast under avtalstiden.....	207
11.6	Övriga frågor om enskilda anordnare av komvux på entreprenad.....	208

12	För- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen	211
12.1	Utgångspunkter för analysen	211
12.2	För- och nackdelar.....	212
12.3	Effekter utifrån informationsförsörjningen	214
12.3.1	Sammanfattande tabell.....	214
12.3.2	Fördelar.....	215
12.3.3	Nackdelar.....	222
12.4	Effekter utifrån intresset av insyn	233
12.4.1	Sammanfattande tabell.....	233
12.4.2	Fördelar.....	234
12.4.3	Nackdelar.....	238
12.5	Effekter utifrån kostnader	248
12.5.1	Sammanfattande tabell.....	248
12.5.2	Fördelar.....	249
12.5.3	Nackdelar.....	250
13	Konsekvensanalys offentlighetsprincipen	255
13.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	255
13.2	Konsekvenser för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare	258
13.2.1	Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen.....	258
13.2.2	Särskilt om konsekvenser för små företag.....	260
13.2.3	Andra konsekvenser.....	261
13.2.4	Meddelarskyddet.....	261
13.3	Konsekvenser för offentlig verksamhet	262
13.3.1	Konsekvenser för kommuner.....	262
13.3.2	Konsekvenser för det kommunala självstyret	263
13.3.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	264
13.4	Integritetsanalys	266
13.5	Barnrättsanalys.....	268
13.6	Övriga konsekvenser.....	269

13.6.1	Jämställdhet och de integrationspolitiska målen	269
13.6.2	EU-rätten	270
14	Administrativ börda vid införande av offentlighetsprincipen	271
14.1	Små, medelstora och stora huvudmän och utbildningsanordnare	271
14.1.1	Huvudmän som endast bedriver förskola	273
14.1.2	Huvudmän med verksamhet utöver endast förskola.....	278
14.1.3	Enskilda anordnare av komvux.....	282
14.1.4	Folkhögskolor som anordnar sfi	285
14.2	Underlag för vår analys.....	285
14.2.1	De tidigare utredningarna	286
14.2.2	Kommunernas kostnader för offentlighetsprincipen	287
14.2.3	Kontakter med företrädare för de privata aktörerna	287
14.3	Utgångspunkter och antaganden	287
14.3.1	Vi utgår från kostnaderna i kommunala förskolor och skolor	288
14.3.2	Det finns redan i dag krav på de privata aktörerna	291
14.3.3	Intresset för privata aktörer är större än för offentliga	294
14.3.4	Koncernstrukturen påverkar.....	297
14.4	Våra antaganden om kostnader	299
14.4.1	Offentlighetsprincipens konsekvenser i korthet.....	300
14.4.2	Fördelningen av kostnader på olika nivåer inom huvudmannens organisation.....	301
14.4.3	Personalkostnader	302
14.4.4	Kostnad för juridiskt stöd.....	310
14.4.5	Kostnad för utbildning och kompetensutveckling	310
14.4.6	Kostnad för it-system.....	312

14.4.7	Kostnad för tillsyn från arkivmyndigheten	317
14.4.8	Kostnader som vi inte beaktar.....	318
14.5	Beräkning av kostnader för administrativ börda	320
14.5.1	Enskilda huvudmän för förskolor	321
14.5.2	Enskilda huvudmän för skolor	328
14.5.3	Enskilda anordnare av komvux	335
14.5.4	Folkhögskolor som anordnar sfi.....	343
14.6	Scenarier för hur kostnaden för den administrativa bördan kan påverkas	347
14.6.1	Scenario 1: administratör utför mer av arbetet....	347
14.6.2	Scenario 2 och 3: fler eller färre förfrågningar om utlämnande av handling.....	348
14.6.3	Scenario 4 och 5: olika antaganden om behovet av utbildning och kompetensutveckling.....	351
14.6.4	Scenario 6: påverkan av koncerntillhörighet.....	354
14.7	Finansiering.....	355
14.7.1	Enskilda huvudmän.....	356
14.7.2	Enskilda utbildningsanordnare.....	357
14.7.3	Folkhögskolor.....	357
15	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser – offentlighetsprincipen	359
15.1	Ikraftträdande	359
15.2	Övergångsbestämmelser	360
16	Insynsintresset	363
16.1	Efterfrågan på information hos de enskilda huvudmännen	363
16.1.1	Vi har intervjuat journalister för att ta reda på hur efterfrågan ser ut	364
16.1.2	Vilken information efterfrågas?	365
17	Överväganden och förslag om insynslag	367
17.1	Utgångspunkter för förslaget	367
17.2	Begreppen rättighetslag och skyldighetslag.....	370

17.3	En ny lag om insyn i enskilt bedriven verksamhet inom skolväsendet	371
17.4	Insynslagen omfattar enskilda huvudmän inom skolväsendet.....	373
17.4.1	Rätten till insyn gäller handlingar hos huvudmannen	375
17.4.2	Undantag för fysiska personer	376
17.4.3	Komvux på entreprenad bör inte omfattas av insynslagen	377
18	Handlingsbegreppet i insynslagen	381
18.1	Handlingar som kommit in, justerats eller på annat sätt färdigstälts	381
18.1.1	Rätten till insyn gäller endast ”färdiga” handlingar.....	387
18.1.2	Rätten till insyn gäller inte sammanställningar av uppgifter ur olika handlingar	388
18.2	Rätten till insyn gäller inte säkerhetskopior	390
19	Handlingstyper som omfattas av insynslagen	393
19.1	Utgångspunkter för listans innehåll	393
19.1.1	Listan bör finnas i insynslagen.....	394
19.2	Handlingar hänförliga till elever	397
19.2.1	Betygsdokument.....	397
19.2.2	Elevlösningar som inte avser nationella prov.....	398
19.2.3	Individuell utvecklingsplan (IUP).....	399
19.2.4	Individuell studieplan (ISP).....	399
19.2.5	Åtgärdsprogram.....	399
19.2.6	Beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram	400
19.2.7	Dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder	401
19.2.8	Elevers närvaro/frånvaro.....	402
19.2.9	Elevers scheman.....	403
19.2.10	Handlingstyper som inte omfattas av rätten till insyn.....	403
19.3	Handlingar hänförliga till personal.....	407

19.3.1	Ansökningshandlingar och andra handlingar i ett anställningsärende.....	408
19.3.2	Personals scheman	409
19.3.3	Disciplinära beslut och utredningar i disciplinärenden.....	409
19.3.4	Beslut om omplacering eller pensionering av en anställd.....	410
19.3.5	Handlingar om lön.....	410
19.3.6	Lönkartläggning	411
19.3.7	Handlingstyper som inte omfattas av rätten till insyn	412
19.4	Räkenskaphandlingar.....	413
19.4.1	Grundbokföring och huvudbokföring	414
19.4.2	Sidoordnad bokföring.....	414
19.4.3	Verifikationer	414
19.4.4	Handling som en verifikation hänvisar till	414
19.4.5	Systemdokumentation och behandlingshistorik.....	415
19.4.6	Årsredovisning, årsbokslut.....	415
19.4.7	Avtal och handlingar av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden.....	415
19.4.8	Handlingar i övrigt som är av betydelse för att det ska gå att följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling i bokföringen ..	416
19.5	Verksamhetsanknutna handlingar	417
19.5.1	Handling som visar huvudmannens interna struktur	417
19.5.2	Budget.....	418
19.5.3	Utbildningskoncept	418
19.5.4	Underlag för mottagande och urval av elever och barn	419
19.5.5	Beslut om avslag på begäran om insyn.....	420
19.5.6	Dokumentation av systematiskt kvalitetsarbete.....	421
19.5.7	Dokumentation av åtgärder mot diskriminering	421

19.5.8	Dokumentation av åtgärder mot kränkande behandling	422
20	Vägransgrunder	425
20.1	Inledning.....	425
20.2	Tystnadsplikt och begreppet obehörigt röjande	426
20.3	Det finns behov av att inskränka rätten till insyn.....	427
20.4	Vägransgrundernas utformning	428
20.5	Vägransgrunder till skydd för enskilds förhållanden.....	433
20.5.1	Skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i förskola, skola och fritidshem	433
20.5.2	Skydd för uppgifter om enskild i personaladministrativ verksamhet	438
20.5.3	Skydd för uppgifter om enskilds hälsa eller sexualliv	440
20.6	Vägransgrunder till skydd för enskilds affärs- och driftförhållanden.....	441
20.6.1	Skydd för en enskild som trätt i affärsförbindelse med en huvudman.....	441
20.6.2	Skydd för huvudmannens affärs- och driftförhållanden.....	442
21	Handläggning enligt insynslagen	447
21.1	Handläggningen av en begäran om insyn	447
21.1.1	Ansvaret ligger hos huvudmannen	447
21.1.2	Insyn ska ges inom rimlig tid.....	448
21.1.3	Huvudmannen får bestämma hur insyn ges	449
21.1.4	Insyn ska ges i så stor utsträckning som möjligt	449
21.1.5	Underrättelse och avslagsbeslut	449
21.1.6	Sammanfattning.....	450
21.1.7	Det bör inte införas något frågeförbud.....	450
21.2	Avgift för kopior.....	452
21.3	Tiden för bevarande av handlingar	453

21.4	Handlingarna ska hållas ordnade och vårdas	457
22	Kontroll över efterlevnaden av insynslagen	459
22.1	Inledning	459
22.2	Myndighetsutövning samt straff- och skadeståndsansvar	459
22.2.1	Begreppet myndighetsutövning	459
22.2.2	Insynslagen innebär en rätt till insyn	460
22.2.3	Insynslagen är en offentlighetsreglering	461
22.2.4	Rätten till insyn enligt insynslagen har vissa likheter med den grundlagsfästa handlingsoffentligheten	462
22.2.5	Tillämpning av insynslagen utgör myndighetsutövning	463
22.2.6	Straff- och skadeståndsansvar	464
22.3	Utgångspunkter för kontroll av insynslagen	464
22.4	Tillsyn	466
22.4.1	Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns tillsynsansvar	466
22.4.2	Tillsyn enligt skollagen	467
22.4.3	Fördelar med tillsyn	469
22.4.4	Nackdelar med tillsyn	470
22.5	Överklagande	472
22.5.1	Fördelar med överklagande	472
22.5.2	Nackdelar med överklagande	473
22.6	Olika alternativ att kontrollera efterlevnaden av insynslagen	474
22.6.1	Tillsyn	474
22.6.2	Överklagande	475
22.6.3	En kombination	478
22.6.4	Sammanfattning av alternativen till kontroll av insynslagen	480
22.6.5	Andra möjligheter till kontroll	480

23	Rätt till insyn i komvux på entreprenad	481
24	En ny sekretessbestämmelse	485
24.1	Allmänt om införande av en ny sekretessbestämmelse	485
24.2	Sekretessens innebörd	486
24.3	Sekretessbestämmelsernas uppbyggnad	486
24.4	Allmänt om skaderekvisiten	487
24.5	Överföring av sekretess	488
24.6	Det behöver införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskilda intressen i domstol	489
24.6.1	Uppgifter som behöver skyddas kommer att finnas i mål om tillämpning av insynslagen	489
24.6.2	Nuvarande sekretessreglering ger inte tillräckligt skydda för uppgifterna	491
24.6.3	Intresset av sekretess väger tyngre än intresset av insyn	492
24.7	En ny bestämmelse till skydd för enskilda intressen i domstol införs	493
24.7.1	Bestämmelsens utformning	494
24.7.2	Sekretesstid	495
24.7.3	Bestämmelsens placering	496
24.8	Det behövs ingen ny bestämmelse till skydd för enskilda intressen i tillsynen över insynslagens efterlevnad	496
24.8.1	Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern	496
24.8.2	Skolinspektionen och kommunerna	499
24.9	Skydd för allmänna intressen	501
25	Ett alternativ till en insynslag med en lista över handlingstyper	503
25.1	En alternativ lösning	503
25.2	Lösningar som alternativet delar med vårt förslag till insynslag	504

25.3	Handlingar som enligt alternativet omfattas av rätt till insyn.....	505
25.4	Det behövs fler vägransgrunder.....	508
25.4.1	Vägransgrunder till skydd för allmänna intressen.....	510
25.4.2	Vägransgrunder till skydd för andra enskilda än huvudmannen	511
25.5	Lagtexten enligt alternativet	519
26	För- och nackdelar med insynslagen.....	523
27	Konsekvensanalys insynslagen	529
27.1	Problemet och vad som ska uppnås.....	529
27.2	Konsekvenser för enskilda huvudmän	531
27.2.1	Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen.....	531
27.2.2	Särskilt om konsekvenser för små företag.....	532
27.2.3	Andra konsekvenser.....	533
27.3	Konsekvenser för anordnare av komvux på entreprenad... ..	533
27.4	Konsekvenser för offentlig verksamhet	534
27.4.1	Konsekvenser för kommuner.....	534
27.4.2	Konsekvenser för det kommunala självstyret	535
27.4.3	Konsekvenser för statliga myndigheter	535
27.5	Integritetsanalys	538
27.6	Barnrättsanalys.....	539
27.7	Övriga konsekvenser.....	541
27.7.1	Jämställdhet och de integrationspolitiska målen.....	541
27.7.2	EU-rätten.....	541
28	Administrativ börda vid införande av insynslagen	543
28.1	Underlag för vår analys	544
28.2	Utgångspunkter och antaganden.....	545

28.2.1	Kostnaderna för offentlighetsprincipen i kommunala förskolor och skolor den huvudsakliga utgångspunkten.....	546
28.2.2	Det finns redan i dag krav på de privata aktörerna	547
28.2.3	Intresset för enskilda huvudmän är större än för offentliga	548
28.2.4	Koncernstrukturen påverkar.....	549
28.3	Våra antaganden om kostnader.....	550
28.3.1	Insynslagets konsekvenser i korthet	550
28.3.2	Fördelningen av kostnader mellan olika nivåer inom huvudmannens organisation.....	551
28.3.3	Personalkostnader	552
28.3.4	Kostnad för juridiskt stöd.....	554
28.3.5	Kostnad för utbildning och kompetensutveckling	556
28.3.6	Insynslagen medför ingen utökad kostnad för it-system.....	556
28.3.7	Kostnader som vi inte beaktar	558
28.4	Beräkning av kostnader för administrativ börda.....	559
28.4.1	Enskilda huvudmän för förskolor	560
28.4.2	Enskilda huvudmän för skolor	567
28.5	Scenarier för hur kostnaden för den administrativa bördan kan påverkas	572
28.5.1	Scenario 1: administratör utför mer av arbetet	573
28.5.2	Scenario 2 och 3: fler eller färre förfrågningar om insyn i handlingar	574
28.5.3	Scenario 4 och 5: olika antaganden om behovet av utbildning och kompetensutveckling	576
28.5.4	Scenario 6: påverkan av koncerntillhörighet	579
28.6	Finansiering.....	580

29	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser – insynslagen.....	583
29.1	Ikraftträdande.....	583
29.1.1	Insynslagen.....	583
29.1.2	Sekretess i mål enligt insynslagen	584
29.1.3	Insyn i enskilda anordnare av komvux på entreprenad.....	584
29.2	Övergångsbestämmelser	585
29.2.1	Insynslagen.....	585
29.2.2	Insyn i enskilda anordnare av komvux på entreprenad.....	586
29.2.3	Sekretess i mål enligt insynslagen	586
30	Författningskommentar till förslaget om att införa offentlighetsprincipen	587
30.1	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	587
30.2	Övriga förslag	592
31	Författningskommentar till förslaget om insynslag	595
31.1	Förslaget till lag om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet	595
31.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	615
31.3	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)	616
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2021:89.....	617
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:10.....	629
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2023:23.....	633
Bilaga 4	Kommittédirektiv 2023:34.....	635
Bilaga 5	Beräkning av kostnader.....	639

Förkortningar

ABL	aktiebolagslagen (2005:551)
AML	arbetsmiljölagen (1977:1160)
dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
BFL	bokföringslagen (1999:1078)
BrB	brottsbalken (1962:700)
dataskyddslagen	lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning
dir.	Kommittédirektiv
FL	förvaltningslagen (2017:900)
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
JK	Justitiekanslern
JO	Riksdagens ombudsmän
LAS	lagen (1982:80) om anställningsskydd
LEF	lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar

KL	kommunallag (2017:725)
komvux	kommunal vuxenutbildning
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	regeringens proposition
RIO	Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SCB	Statistiska centralbyrån
sfi	svenska för invandrare
SOU	Statens offentliga utredningar
Skolinspektionen	Statens skolinspektion
Skolverket	Statens skolverk
SKR	Sveriges kommuner och regioner
TF	Tryckfrihetsförordningen
ViS	Vuxenutbildning i samverkan
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen
ÅRL	Årsredovisningslagen (1995:1554)

Sammanfattning

Skolinformationsutredningen har haft i uppdrag att föreslå en långsiktig lösning för att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. I utredningens delbetänkande redovisar vi en lösning som innebär att Statens skolverk (Skolverket) tar över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän som Statistiska centralbyrån (SCB) hittills har utfört på uppdrag av Skolverket.¹

I detta slutbetänkande redovisar vi utredningens uppdrag att identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående förskolor, skolor och fritidshem samt hos anordnare av kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad och folkhögskolor som bedriver utbildning som motsvarar komvux i svenska för invandrare (sfi) för att lösa tillgången till skolinformation. Vi redovisar även utredningens uppdrag att utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas, dels för fristående skolor, förskolor och fritidshem, dels för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad.

Förslaget att införa offentlighetsprincipen i privata aktörer på skolområdet

Informationsförsörjningen försvårades genom ny rättstillämpning år 2020

En förutsättning för att det svenska skolsystemet ska fungera som det är tänkt är att det finns tillgång till viss information om den skollagsreglerade verksamheten. Som exempel behöver föräldrar och elever information för att kunna göra ett välgrundat skolval. Även

¹ Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar, SOU 2023:21.

myndigheter, som t.ex. Skolverket och Statens skolinspektion (Skolinspektionen), behöver tillgång till information om den skollagsreglerade verksamheten för att kunna fullgöra sina uppgifter.

I början av år 2020 beslutade SCB att ändra tillämpningen av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, beträffande uppgifter om enskilda huvudmän och skolenheter. Ändringen innebär att uppgifter om skolor, barn och elever, personal, betyg, genomströmning m.m. behandlades som uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden. Därmed omfattades uppgifterna av absolut sekretess.

Informationsförsörjningen på skolområdet är uppbyggd så att uppgifter som samlas in för framställning av statistik också används för andra ändamål, t.ex. kommunernas resursfördelning och allmänhetens insyn i skolväsendet. När de uppgifter som ligger till grund för informationsförsörjningen omfattas av absolut sekretess, innebär det att Skolverket inte kan publicera dessa uppgifter uppdelat på enskilda huvudmän. Det innebär att informationsförsörjningen inte längre fungerade så som riksdag och regering avsett.

För att säkra en långsiktig lösning på problemet tillsatte regeringen denna utredning i oktober 2021.

Tidigare utredningar om att införa offentlighetsprincipen i offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet

Frågan om offentlighetsprincipen ska införas för huvudmän för fristående skolor har redan utretts och det finns färdiga lagförslag som innebär att enskilda huvudmän för fristående skolor ska jämföras med myndigheter när det gäller offentlighetsprincipen, rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och arkivering av allmänna handlingar.² Det finns i betänkandet *Ökad insyn i välfärden* färdiga förslag även vad gäller enskilda juridiska personer som är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem, som anordnar komvux på entreprenad eller som bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar komvux i sfi.³

² Se betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* SOU 2015:82, Lagrådsremissen den 15 februari 2018 *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor* (U2018/00617) samt promemorian *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag* (U2019/00336).

³ Se SOU 2016:62.

Offentlighetsprincipen ska införas hos privata aktörer på skolområdet

Vi instämmer i huvudsak i den lagtekniska lösning som har använts i tidigare betänkanden och lagrådsremiss för hur offentlighetsprincipen ska införas hos de privata aktörerna. Vi föreslår därför att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter, i tillämpliga delar ska gälla också handlingar hos huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem, privat anordnad komvux samt utbildning i folkhögskolor som motsvarar komvux i sfi. De privata aktörerna ska även jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Detta ska regleras i en ny bestämmelse som vi föreslår ska placeras som 2 kap. 3 a § OSL. Arkivlagen (1990:782) ska gälla även för allmänna handlingar hos de privata aktörerna.

Syftet med förslaget är att säkerställa tillgången till skolinformation, att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha god tillgång till information inför skolval.

Utformningen av förslaget

Fysiska personer samt dödsbon och konkursbon efter fysiska personer som bedriver offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet ska inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Endast handlingar som hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten ska omfattas av offentlighetsprincipen. Offentligt finansierad verksamhet är verksamhet som får direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamhet inom de aktuella verksamhetsområdena.

De privata aktörerna ska få ta ut en avgift för kopior av allmänna handlingar. De föreslagna reglerna motsvarar de som enligt avgiftsförordningen gäller när en statlig myndighet tar ut avgift för kopior av allmänna handlingar. Detta ska framgå av nya bestämmelser i 6 kap. OSL.

Kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de enskilda huvudmännens och privata utbildningsanordnarnas hantering av arkiven. Kommunerna ska få bestämma avgifter för arkiv-

tillsyn samt ta ut en avgift vid övertagande av arkiv i enlighet med självkostnadsprincipen.

Det behövs undantag från 19 kap. 1 och 2 §§ OSL

En konsekvens av att införa offentlighetsprincipen hos de privata aktörerna är att de inte längre omfattas av sekretessbestämmelser till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden. Skyddet för uppgifter om de privata aktörernas ekonomiska förhållanden kommer i stället att regleras av bestämmelserna i 19 kap. OSL.

Vi bedömer att vissa uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet kommer att vara sekretessbelagda enligt 19 kap. 1 § OSL hos de privata aktörerna. Vi föreslår därför att det ska införas ett generellt utformat undantag från bestämmelsen om att sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL kan överföras till andra myndigheter (19 kap. 2 § OSL). Undantaget ska utformas så att sekretessen inte överförs för uppgifter som ett organ som anges i 2 kap. 3 a § OSL lämnar till SCB, Skolverket eller någon annan myndighet för att fullgöra uppgiftsskyldigheter som avser verksamhet som regleras i skollagen (2010:800). Syftet med undantaget är att skolinformationen som har samlats in med stöd av uppgiftsskyldigheter ska kunna användas och publiceras.

Det bör även införas ett undantag från sekretessen i 19 kap. 1 § OSL för vissa uppgifter hos de privata aktörerna. Undantaget ska utformas så att sekretess inte ska gälla hos sådana organ som anges i 2 kap. 3 a § OSL för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma ska gälla uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning. Syftet med undantaget är att skolinformationen ska bli mer lättillgänglig för enskilda, tillgänglig snabbare och därmed kunna spridas snabbare och i större omfattning. Detta är av särskild vikt för det fria skolvalet. Ett sådant undantag kan även medföra att uppgifter med stort insynsintresse blir offentliga i större omfattning.

Genomförande och ikraftträdande

Vi föreslår att de författningsändringar som behövs ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Av principiella skäl bör inte rätten att ta del av allmänna handlingar hos enskilda huvudmän, enskilda anordnare av komvux och folkhögskolor som undervisar i sfi gälla för handlingar som kommit in till eller upprättats hos aktören före ikraftträdandet. Vi föreslår därför övergångsbestämmelser med innebörden att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar hos de privata aktörerna bara ska omfatta de handlingar som från och med den 1 juli 2026 kommer in till eller upprättas i den verksamhet som ska omfattas av offentlighetsprincipen.

När rätten att ta del av allmänna handlingar börjar gälla hos de privata aktörerna kommer dessa och deras anställda även att vara bundna av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och den tystnadsplikt som det innebär. Från den 1 juli 2026 ska de således inte iakttä tystnadsplikt som följer av 29 kap. 14 § skollagen. Vi föreslår att den bestämmelsen ska kompletteras med en erinran om detta. Genom en övergångsbestämmelse kommer tystnadsplikten enligt skollagen att fortsätta gälla för uppgifter som personalen tagit del av före den 1 juli 2026.

Vi bedömer att det inte krävs några övergångsbestämmelser för övriga författningsändringar i arkivlagen, offentlighets- och sekretesslagen, kommunallagen (2017:725), skollagen eller lagen (2017:151) om meddelarskydd i enskilda verksamheter.

Förslagets konsekvenser

Konsekvenser för enskilda huvudmän

I dag finns det ingen handlingsoffentlighet hos privata aktörer i skolväsendet. Handlingsoffentligheten och offentlighets- och sekretesslagen är nya regelverk för aktörerna att förhålla sig till och innebär att principen om handlingsoffentlighet kommer att gälla i verksamheterna. Vissa insatser för att anpassa verksamheten till handlingsoffentlighetens krav blir därför troligtvis nödvändiga. Vissa administrativa arbetsuppgifter kommer att tillkomma. Förslaget att införa handlingsoffentlighet kommer därför att resultera i en ökad administrativ

börda och därmed vissa kostnader för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare. Det kan finnas en risk för undanträngning av andra arbetsuppgifter, exempelvis sådana av pedagogisk karaktär, hos huvudmän som saknar administrativ personal.

Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen

Att införa offentlighetsprincipen i fristående förskolor, skolor och fritidshem, enskilda anordnare av komvux på entreprenad samt de som bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar komvux i sfi kommer att påverka konkurrensförhållandena för företagen i branschen. Vissa uppgifter om ett företag kan påverka konkurrensförmågan negativt. Det kan även finnas vissa uppgifter som ger en huvudman ett försteg framför konkurrerande företag. Om insyn ges i sådana uppgifter kan företagets konkurrensfördel minska. Förslagen antas dock också kunna leda till att konkurrensskadliga missförhållanden avslöjas i något högre grad. De ökade kraven och kostnaderna kan tänkas medföra ett minskat intresse för nya etableringar. Det skulle kunna innebära en risk för minskad mångfald av olika slags privata aktörer.

Konsekvenser för små företag

Små aktörer som driver verksamhet av mer begränsad omfattning kan få en försämrad konkurrensförmåga, t.ex. till följd av en förhållandevis mer omfattande administrativ belastning jämfört med stora aktörer.

Konsekvenserna av införandet av meddelarskyddet kan ur ekonomisk synvinkel förväntas vara små för privata aktörer.

Andra konsekvenser

Reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) kommer att bli tillämpliga vid prövning av ärenden om utlämnande av handlingar.

Konsekvenser för kommuner och statliga myndigheter

Kommunerna bedöms inte få mer än marginellt ökade kostnader för arbetet med att granska fristående förskolors och fritidshems tillämpning av handlingsoffentligheten. Genom att kommunerna föreslås få bestämma avgifter för arkivtillsyn samt ta ut en avgift vid övertagande av arkiv i enlighet med självkostnadsprincipen bedöms kommunerna få full ersättning för sina kostnader till följd av att kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de privata aktörernas hantering av arkiven. Inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen som förslaget innebär bedöms vara proportionerliga och godtagbara i förhållande till syftet med förslaget, dvs. att tillgodose behovet av skolinformation.

Vi bedömer att förslaget inte medför några ökade kostnader för Skolverket, Skolinspektionen, Justitieombudsmannen (JO), Justiekanslern (JK), Sveriges Domstolar eller Skatteverket som inte rymms inom befintliga ekonomiska ramar. Det är dock av stor vikt att regeringen följer utvecklingen och den eventuella kostnadsökningen för domstolarna.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Vårt förslag innebär att det kommer att finnas en rätt att ta del av allmänna handlingar som innehåller uppgifter om barn, elever, vårdnadshavare, personal och andra enskilda. Påverkan på enskildas personliga integritet begränsas dock genom att uppgifterna omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för den personliga integriteten som gäller i motsvarande offentliga verksamheter i dag. Vi bedömer därför att den påverkan på den personliga integriteten som förslaget medför är proportionerlig i förhållande till förslaget syfte.

Förslaget är förenligt med EU-rätten och EU:s allmänna dataskyddsförordning (förordning (EU) 2016/679) samt dataskyddslagen (2018:218).

Konsekvenser för barn

Förslaget bedöms medföra bättre möjligheter att göra välgrundade val av skola, att analysera barns levnadsvillkor samt att tillvara barns rättigheter. Vi bedömer att förslagen inte påverkar barnens levnadsvillkor eller barnets rättigheter enligt barnkonventionens grundprinciper och att förslaget inte negativt påverkar barn utifrån konventionens övriga artiklar.

Förslaget att införa en lag om insyn i enskilda huvudmän

En ny lag om insyn i enskilda huvudmän inom skolväsendet

I uppdraget att utreda hur en insynsprincip kan införas i enskilda huvudmän och anordnare komvux på entreprenad ingår att vi ska utreda och föreslå en särskild lag som ger allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem. Vi föreslår därför att det görs genom den nya lagen, *lagen om rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*. I betänkandet kallar vi lagen för insynslagen.

Syftet med den nya lagen är att tillgodose allmänhetens intresse av insyn i enskilda huvudmän.

Insynslagens tillämpningsområde

Insynslagen ger enskilda och myndigheter rätt till insyn i vissa angivna handlingstyper hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Lagen medför en skyldighet för huvudmännen att ge den insyn som följer av lagen.

Det är enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem som ska omfattas av insynslagen. Fysiska personer samt dödsbon och konkursbon efter fysiska personer som är huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem är undantagna från insynslagens tillämpningsområde. Komvux på entreprenad omfattas inte av insynslagen.

Handlingar som omfattas av insynslagen

Rätten till insyn ska gälla handlingar som kommit in till huvudmännen eller som justerats eller färdigställts på annat sätt av denne, och som är att betrakta som färdiga. Den omfattar inte utkast, arbetsmaterial eller koncept till den slutliga handlingen. Rätten till insyn omfattar inte sammanställningar av uppgifter ur olika handlingar som i sig omfattas av rätten till insyn. Inte heller säkerhetskopior omfattas.

De handlingstyper som kan bli föremål för insyn är angivna i insynslagen och är indelade i kategorierna

- handlingar hänförliga till elever,
- handlingar hänförliga till personal,
- räkenskapshandlingar, och
- verksamhetsanknutna handlingar.

När vi valt vilka handlingstyper som ska omfattas av rätten till insyn har vi utgått från handlingar som ska finnas hos en huvudman enligt skollagen, men även enligt annan lagstiftning, t.ex. bokföringslagen (1999:1078) och diskrimineringslagen (2008:567). Vi har gjort en avvägning mellan vilket intresse av insyn som kan finnas i handlingstypen och om den typiskt sett kan innehålla många känsliga uppgifter. På så sätt har vi försökt bedöma om det skulle innebära en verklig ökning av insynen att ta med en handlingstyp på listan eller om insyn ofta skulle vägras med hänsyn till behovet av skydd för uppgifter i handlingen. Syftet har varit att åstadkomma en rimlig avvägning mellan behovet av insyn och den administrativa bördan för de privata huvudmännen.

Vägransgrunder

Det finns ett behov av bestämmelser som inskränker rätten till insyn till skydd för enskilda intressen. Vi kallar de skyddsbestämmelserna för vägransgrunder. Vägransgrunderna är i huvudsak utformade så att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av en uppgift. Vägransgrundernas skydd motsvarar

det skydd som finns i offentlighets- och sekretesslagen för uppgifter hos myndigheter som är verksamma på samma område.

Vägransgrunderna gäller till skydd för uppgift om

- en enskilds personliga förhållanden i förskola, skola och fritidshem,
- en enskild i personaladministrativ verksamhet,
- en enskilds hälsa eller sexualliv,
- affärs- eller driftförhållanden hos någon enskild som har trätt i affärsförbindelse med huvudmannen, och
- huvudmannens affärs- eller driftförhållanden.

Handläggning enligt insynslagen

Den huvudman som har en handling ska på begäran ge insyn i handlingen inom rimlig tid. Det finns inget förbud för huvudmannen att fråga den som begär insyn om vem han eller hon är. Huvudmannen får bestämma hur insyn i handlingen ska ges.

Om det i en handling finns uppgifter som skyddas av en vägransgrund ska insyn i handlingen ges i övriga delar. Om en huvudman anser att insyn i en handling inte ska ges, ska huvudmannen underätta den som begär insyn i handlingen om det. Vill den som har begärt insyn i handlingen överklaga vägran att ge insyn i handlingen ska han eller hon underrätta huvudmannen. Huvudmannen ska efter en sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut inom rimlig tid. Beslutet ska innehålla en överklagandehänvisning.

Huvudmannen får ta ut en avgift om insynen avser handling med tio eller fler sidor. Avgiften får tas ut i förskott och ska beräknas på motsvarande sätt som avgiften för kopior av allmänna handlingar i avgiftsförordningen.

Huvudmannen ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i sju år från det att handlingen kom in till huvudmannen eller skapades hos denne. För elevlösningar gäller dock att huvudmannen inte behöver bevara dem längre än till dess det betyg för vilket lösningen utgör underlag är satt, eller, för lösningar som inte är underlag för betyg, till utgången av det läsår under vilket lösningen kom till.

Handlingar som omfattas av rätten till insyn enligt insynslagen ska under bevarandetiden hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser syftet med insynslagen.

Kontroll över efterlevnaden av insynslagen

Vi föreslår att insynslagets efterlevnad ska kontrolleras genom både tillsyn och möjlighet att överklaga beslut att inte ge insyn i en handling. Den som har begärt insyn ska få överklaga ett beslut av en enskild huvudman att helt eller delvis vägra insyn i en handling. Ett överklagande av ett sådant beslut ska prövas av kammarrätten. Enskilda huvudmäns beslut enligt insynslagen kommer även att vara föremål för tillsyn av JO, JK, Skolinspektionen och kommunerna.

Rätt till insyn i komvux på entreprenad

Vi har även haft i uppdrag att utreda hur allmänheten kan ges en rätt till insyn i verksamheten hos enskilda utbildningsanordnare av komvux på entreprenad.

Kommunerna har en skyldighet, att när de sluter avtal med en privat utförare, tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10 kap. 9 § kommunallagen). Denna skyldighet ska preciseras avseende komvux på entreprenad genom en ny bestämmelse i skollagen. Förslaget innebär att om en kommun överlämnar uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till handlingar från den överlämnade verksamheten som anges i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen.

Syftet med förslaget är att nå en likvärdig insyn i olika skolformer samt i komvux på entreprenad i hela landet.

Det behövs en ny sekretessbestämmelse i domstol

En ny sekretessbestämmelse ska införas för uppgift hos domstol som förekommer i ett mål om tillämpning av insynslagen. Sekretess ska gälla för uppgift om

- en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs, och
- en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs.

Domstolen ska alltså i båda fallen tillämpa ett s.k. rakt skaderekvisit. Det innebär att det råder en presumtion för offentlighet.

Genomförande och ikraftträdande

Vi föreslår att de författningsändringar som behövs ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Vi föreslår att handlingar som redan finns hos de enskilda huvudmännen när insynslagen träder i kraft inte ska omfattas av rätten till insyn. Vi bedömer att en motsatt ordning skulle kunna leda till oklarheter beträffande vilka handlingar som omfattas av rätten till insyn samt kunna innebära en stor administrativ börda för enskilda huvudmän. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse som innebär att rätten till insyn endast ska omfatta handlingar som kommit in till, justerats eller på annat sätt färdigställt hos enskilda huvudmän från den 1 juli 2026.

Beträffande räkenskapshandlingar kan det uppstå särskilda oklarheter kring vilka handlingar som ska omfattas av rätten till insyn till följd av att enskilda huvudmän kan ha olika räkenskapsår. Om huvudmannens räkenskapsår börjar den 1 juli bör det inte uppstå några tillämpningssvårigheter. Om räkenskapsåret i stället börjar vid en annan tidpunkt kommer rätten till insyn endast att omfatta en del av räkenskapshandlingarna under det aktuella räkenskapsåret. Det kan vara svårt för huvudmannen att göra eventuella anpassningar till insynslagen mitt i ett räkenskapsår och i vissa fall skulle det kunna vara svårt att avgöra om en handling kommit till innan insynslagen trädde i kraft eller efter. Vi föreslår därför att rätten till insyn i räkenskapshandlingar inte ska gälla förrän ett nytt räkenskapsår påbörjas.

Vi bedömer att det inte krävs några övergångsbestämmelser för övriga författningsändringar i skollagen samt offentlighets- och sekretesslagen.

Förslagets konsekvenser

Förslagets konsekvenser för enskilda huvudmän

Insynslagen är ett helt nytt regelverk för huvudmännen att förhålla sig till och medför att en rätt till insyn för enskilda och myndigheter i vissa handlingar kommer att gälla i verksamheterna. Vissa insatser för att anpassa verksamheten till insynslagens krav blir därför sannolikt nödvändiga. Vissa administrativa arbetsuppgifter kommer att tillkomma. Förslaget att införa insynslagen kommer därför att resultera i en ökad administrativ börda och därmed vissa kostnader för enskilda huvudmän. Det kan finnas en risk för undanträngning av andra arbetsuppgifter, exempelvis sådana av pedagogisk karaktär, hos huvudmän som saknar administrativ personal.

Konsekvenser för konkurrensförhållanden

Att införa insynslagen för enskilda huvudmän kommer att påverka konkurrensförhållanden för företagen i branschen. Vissa uppgifter om ett företag kan påverka konkurrensförmågan negativt. Det kan även finnas vissa uppgifter som ger en huvudman ett försteg framför konkurrerande företag. Om insyn ges i sådana uppgifter kan huvudmannens konkurrensfördel minska. Förslagen antas dock också kunna leda till att konkurrensskadliga missförhållanden avslöjas i något högre grad. De ökade kraven och kostnaderna kan även medföra ett minskat intresse för nya etableringar. Det skulle kunna innebära en risk för minskad mångfald av olika slags enskilda huvudmän.

Konsekvenser för små företag

Enskilda huvudmän som driver verksamhet av mer begränsad omfattning kan få en försämrad konkurrensförmåga, t.ex. till följd av en förhållandevis mer omfattande administrativ belastning jämfört med stora aktörer. Insynslagens bestämmelser om handläggning och krav

avseende bl.a. tillgänglighet och bevarande av handlingar bedöms inte vara oproportionerligt betungande för små företag.

Andra konsekvenser

Reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) kommer att bli tillämpliga vid prövning av framställningar om insyn.

Konsekvenser för kommuner och statliga myndigheter

Kommunerna bedöms inte få mer än marginellt ökade kostnader för arbetet med att granska fristående förskolor och fritidshems tillämpning av insynslagen.

Kommunerna bedöms få marginella kostnader för det förberedande arbete som måste göras innan förslaget att tydliggöra kommunernas skyldighet att ge allmänheten rätt till insyn i komvux på entreprenad träder i kraft. Förslaget bedöms utgöra en liten inskränkning i den kommunala självstyrelsen som är proportionerlig i förhållande till syftet, dvs. att nå en likvärdig insyn i olika skolformer samt i komvux på entreprenad i hela landet.

Vi bedömer att förslaget inte medför några ökade kostnader för Skolverket, Skolinspektionen, JO, JK, universitet och högskolor eller Sveriges Domstolar som inte ryms inom befintliga ekonomiska ramar. Det är dock av stor vikt att regeringen följer utvecklingen och den eventuella kostnadsökningen för domstolarna.

Konsekvenser för den personliga integriteten

Vårt förslag innebär att det kommer att finnas en rätt till insyn i handlingar som innehåller uppgifter om barn, elever, vårdnadshavare, personal och andra enskilda. Förslaget innebär även att kommunerna kommer att få uppgifter från privata anordnare av komvux som är känsliga för den personliga integriteten. Påverkan på enskildas personliga integritet begränsas dock genom vägransgrunderna, genom att handlingstyper som i stor omfattning typiskt sett innehåller känsliga uppgifter inte omfattas av insynslagen samt genom att upp-

gifter hos kommuner skyddas av sekretessbestämmelser. Vi bedömer därför att den påverkan på den personliga integriteten som förslaget medför är proportionerlig i förhållande förslagets syfte.

Vi bedömer att förslaget är förenligt med EU-rätten och EU:s allmänna dataskyddsförordning samt dataskyddslagen.

Konsekvenser för barn

Förslaget bedöms medföra bättre möjligheter att göra välgrundade val av skola, att analysera barns levnadsvillkor samt att tillvara barns rättigheter. Vi bedömer att förslaget inte påverkar barnens levnadsvillkor eller barnets rättigheter enligt barnkonventionens grundprinciper samt att förslaget inte negativt påverkar barn utifrån konventionens övriga artiklar.

Kort beskrivning av vad en huvudman behöver göra vid en begäran om insyn

När en begäran om insyn i en handling kommer in till en enskild huvudman behöver huvudmannen pröva om insyn ska ges eller inte. Den prövning som måste göras för att bedöma om insyn kan ges i en viss handling innehåller vanligen flera steg.

1. *Omfattas handlingen som framställningen om insyn avser av handlingstyperna i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen?* Om den aktuella handlingen inte omfattas av handlingstyperna finns det ingen rätt till insyn enligt insynslagen.
2. *Innehåller handlingen en eller flera uppgifter som kan omfattas av en vägransgrund?* Om det inte finns någon uppgift i handlingen som omfattas av en vägransgrund ska insyn ges i handlingen.
3. *Om det finns en uppgift i handlingen som omfattas av en vägransgrund, innebär det i så fall att rätt till insyn ska vägras?* Huvudmannen måste pröva om det skulle innebära ett obehörigt röjande att ge insyn, alternativt göra en skadeprovning.⁴ En sådan prövning ska göras med ledning av motsvarande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Det innebär att en vägransgrund endast

⁴ Jämför 3 kap. 5 § insynslagen.

hindrar insyn om motsvarande uppgift hade varit sekretessbelagd i offentlig verksamhet inom samma område. Om en uppgift kan lämnas ut av en offentlig huvudman i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse, eller om den som skyddet gäller har lämnat samtycke, är det inte fråga om ett obehörigt röjande. Om insyn i en handling skulle innebära ett obehörigt röjande av en uppgift enligt någon av vägransgrunderna får huvudmannen inte ge insyn i den delen av handlingen.⁵

4. *Om insyn i en handling skulle innebära ett obehörigt röjande av en uppgift enligt någon av vägransgrunderna, kan rätt till insyn ändå ges till en del av handlingen där uppgiften inte finns? Om handlingen innehåller andra uppgifter som inte omfattas av en vägransgrund ska insyn ges i övriga delar av handlingen.*
5. *Om huvudmannen bedömer att insyn ska ges i en handling ska huvudmannen ge insyn till den som har begärt det på det sätt som huvudmannen bestämmer och som är lämpligt i det enskilda fallet.*
6. *Om huvudmannen bedömer att insyn i en handling inte ska ges, ska huvudmannen underrätta den som har begärt insyn om det. Vill den som har begärt insyn överklaga vägran att ge insyn i handlingen ska han eller hon underrätta huvudmannen. Huvudmannen ska efter en sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut som ska innehålla en överklagandehänvisning.*

⁵ Om skadeprövningen enligt vägransgrunden i 3 kap. 5 § insynslagen innebär att huvudmannen får vägra insyn kan huvudmannen välja att ändå ge insyn i handlingen.

1 Författningsförslag till följd av att införa offentlighetsprincipen

1.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 6 kap. 11 §, 13 kap. 2 § och 19 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 2 kap. 3 a §, 6 kap. 1 b–e §§ och 19 kap. 1 a § och närmast före 19 kap. 1 a § en ny rubrik med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 a §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter ska i tillämpliga delar gälla också handlingar hos enskilda juridiska personer, med undantag för dödsbo och fysisk persons konkursbo, som bedriver offentligt finansierad verksamhet och som

1. enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) är godkända huvudmän för förskolor, förskoleklasser, grundskolor, gymnasieskolor eller

fritidshem som avses i 2 kap. 7 § andra stycket skollagen,

2. enligt avtal utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen (entreprenad) med undantag av verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen, eller

3. enligt 24 kap. 11–15 §§ skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Första stycket gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten.

Sådana juridiska personer som avses i första stycket ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndigheter.

6 kap.

1 b §

Juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § denna lag ska när de tar ut avgift för avskrift eller kopia av allmän handling enligt 2 kap. 16 § första stycket tryckfrihetsförordningen tillämpa bestämmelserna 1 c–1 e i detta kapitel.

1 c §

Juridiska personer som avses i 1 b § ska ta ut en avgift för att de efter särskild begäran lämnar ut

1. kopia eller avskrift av allmän handling,

2. utskrift av upptagning för automatisk databehandling, eller

3. kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning.

När en avgift tas ut ska den juridiska personen samtidigt ta ut ersättning för kostnaden för att sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren.

1 d §

Om en beställning omfattar tio sidor eller mer, ska avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling enligt 1 c § 1 och 2.

Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften två kronor.

Den juridiska personen får besluta om undantag från första och andra styckena om det finns särskilda skäl.

Första–tredje stycket gäller även när en handling sänds till beställaren via telefax.

Vid beställning av kopia bestäms avgiften efter det antal sidor som fordras för att utföra beställningen med den utrustning som den juridiska personen normalt använder för sådant ändamål.

1 e §

Avgiften för avskrift av allmän handling enligt 1 c § 1 eller för utskrift av ljudbandsupptagning enligt 1 c § 3 är 125 kronor per påbörjad fjärdedels arbetstimme.

Avgiften för kopia av videobandsupptagning enligt 1 c § 3 är 600 kronor per band.

Avgiften för kopia av ljudbandsupptagning enligt 1 c § 3 är 120 kronor per band.

11 §

Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ tillämpas 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Vid överklagande enligt 7 § första eller andra stycket av beslut av sådana organ som avses i 2 kap. 3–4 §§ tillämpas 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

13 kap.

2 §

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 §, och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

I förhållandet mellan å ena sidan ett sådant organ som avses i 2 kap. 4 §, beträffande den verksamhet som anges i bilagan till denna lag, eller ett sådant organ som avses i 2 kap. 3 § eller, beträffande offentligt finansierad verksamhet, i 2 kap. 3 a § och å andra sidan organets anställda eller uppdragstagare enligt 2 kap. 1 §, gäller vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen om

1. rätt att lämna uppgifter i vilket ämne som helst för offentliggörande,

2. förbud mot att ingripa mot bruk eller missbruk av tryckfriheten eller yttrandefriheten eller medverka till sådant bruk eller missbruk, och

3. förbud mot att efterforska upphovsman, meddelare, den som har utgett eller avsett att utge en framställning i tryckt skrift, den som har tillhandahållit eller avsett att tillhandahålla en framställning för offentliggörande i ett radioprogram eller en teknisk upptagning och den som har framträtt i en sådan framställning.

Vad som föreskrivs i första stycket om anställda och uppdragstagare gäller inte verkställande direktör, vice verkställande direktör, styrelseledamot eller styrelsesuppleant i organet.

I 14 kap. 1 § finns bestämmelser om ansvar för vissa överträdelse av förbuden i första stycket 2 och 3.

19 kap.

Undantag från sekretess

1 a §

Sekretess enligt 1 § gäller inte hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § denna lag för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma gäller uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning.

2 §

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 1 § från en annan myndighet, blir 1 § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Sekretessen gäller dock inte om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

Första stycket gäller inte för uppgifter som en sådan juridisk person som avses i 2 kap. 3 a § lämnar till Statistiska centralbyrån, Statens

skolverk eller någon annan myndighet för att följa uppgiftsskyldigheter i den skollagsreglerade verksamheten.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller inte handlingar som kommit in till eller upprättats hos en sådan juridisk person som avses i 2 kap. 3 a § före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs i fråga om arkivlagen (1990:782)

dels att 2 a och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 16 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Det som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Det som enligt denna lag gäller för kommunala myndigheters arkiv ska gälla även för arkiv hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3–3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Beträffande sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § gäller första stycket endast till den del arkivet härrör från offentligt finansierad verksamhet.

8 §

Regeringen bestämmer vilken arkivmyndighet som ska finnas för tillsynen över de statliga myndigheterna. Tillsynen över att sådana organ som avses i 2 § fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten.

Kommunstyrelsen är arkivmyndighet i kommunen och regionstyrelsen i regionen, om inte kommunfullmäktige eller regionfullmäktige har utsett någon annan nämnd eller styrelse till arkivmyndighet.

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera regioner bestämmer tillsam-

Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3–3 a §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ denna lag. I de fall flera kommuner eller flera regioner bestämmer

mans i ett sådant företag fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om.

tillsammans i ett sådant företag som avses i 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun eller region som kommunerna eller regionerna kommer överens om. För sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen fullgörs uppgiften av arkivmyndigheten i den kommun där verksamheten bedrivs.

Tillsynen över att sådana enskilda organ som avses i 1 § tredje stycket 1 fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ ska skötas av den statliga arkivmyndigheten i de fall det enskilda organet förvarar ett statligt arkiv och av de kommunala arkivmyndigheterna i de fall det enskilda organet förvarar ett kommunalt arkiv.

Den statliga arkivmyndigheten ska också sköta tillsynen över att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar fullgör sina skyldigheter enligt 3–6 §§ avseende handlingar som förvaras med stöd av lagen (1999:288) om överlämnande av allmänna handlingar till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, m.m.

16 a §

Regeringen eller den kommun som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om arkivvården hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

En kommun får meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven hos sådana huvudmän som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen och för mottagande och förvaring av övertagna arkiv från sådana huvudmän.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) att 9 kap. 22 §, 10 kap. 41 §, 11 kap. 40 §, 14 kap. 18 §, 15 kap. 34 §, 18 kap. 37 § och 29 kap. 14 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap. 22 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

10 kap. 41 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

11 kap. 40 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

14 kap.

18 §

Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där en fristående skola som anordnar fritidshem är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

15 kap.

34 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

18 kap.

37 §

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag *och tillgodose allmänhetens behov av insyn.*

Den kommun där den fristående skolan är belägen har rätt till insyn i verksamheten så att kommunen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.

29 kap.

14 §

Den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivit fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass eller inom sådan enskilt bedriven verksamhet som avses i 25 kap., får inte obehörigen röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden.

Den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt denna lag än som avses i första stycket får inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Han eller hon får inte heller obehörigen röja uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier.

Den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven gymnasieskola eller enskilt bedriven anpassad gymnasieskola får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om någons personliga förhållanden i ett ärende enligt 22 kap. 14 § om mottagande till utbildning där distansundervisning används.

För det allmännas verksamhet gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

För det allmännas verksamhet och för verksamhet som drivs av sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Tystnadsplikten enligt 29 kap. 14 § skollagen ska alltjämt gälla för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet beträffande förhållanden före den 1 juli 2026.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter att 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §

Lagen gäller inte för aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, regioner eller kommunalförbund utövar eller har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och inte heller för de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen beträffande den verksamhet som anges där.

Lagen gäller inte för

1. aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner, regioner eller kommunalförbund utövar eller har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande enligt 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),

2. anställda och uppdragstagare hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen beträffande den offentligt finansierade verksamheten, eller

3. de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen beträffande den verksamhet som anges där.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

1.5 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (2017:725)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (2017:725) att 10 kap. 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

9 §

Om en kommun eller en region sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över.

Första stycket gäller inte om avtal sluts med sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2 Författningsförslag till följd av att införa insynslagen

2.1 Förslag till lag om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet

Härigenom föreskrivs följande.

1 kap. Inledande bestämmelser

Rätt till insyn

1 § Enskilda och myndigheter har rätt till insyn i de i denna lag angivna handlingarna hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Syftet är att ge insyn i juridiska, ekonomiska och pedagogiska förhållanden i den verksamhet som de enskilda huvudmännen ansvarar för.

Rätt till insyn innebär en rätt att ta del av handlingen på det sätt som anges i denna lag och en rätt att mot avgift enligt denna lag få en kopia av handlingen.

I ett enskilt fall får rätten till insyn i handlingar inskränkas enligt vägransgrunderna i denna lag.

Lagens tillämpningsområde

2 § De enskilda huvudmännen är skyldiga att ge insyn i handlingarna enligt bestämmelserna i denna lag. Skyldigheten gäller för enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Skyldigheten gäller inte för huvudmän som är fysiska personer. Skyldigheten gäller inte heller för dödsbon eller konkursbon efter fysiska personer som är huvudmän.

2 kap. Handlingar som omfattas av insyn

1 § En enskild huvudman ska på begäran ge insyn i följande handlingar som kommit in till huvudmannen eller som huvudmannen justerat eller på annat sätt färdigställt:

1. Handlingar hänförliga till elever.
2. Handlingar hänförliga till personal.
3. Räkenskapshandlingar.
4. Verksamhetsanknutna handlingar.

2 § Med handlingar hänförliga till elever avses

1. betygskodokument,
2. elevlösningar som inte avser nationella prov,
3. individuell utvecklingsplan,
4. individuell studieplan,
5. åtgärdsprogram,
6. beslut att inte utarbeta åtgärdsprogram,
7. dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder,
8. elevs närvaro och frånvaro, och
9. elevers scheman.

3 § Med handlingar hänförliga till personal avses

1. ansökningshandlingar och andra handlingar i ett anställningsärende,
2. personals scheman,
3. disciplinära beslut och utredningar i disciplinärenden,
4. beslut om omplacering eller pensionering av en anställd,
5. handlingar om lön, och
6. lönekartläggning.

4 § Med räkenskapshandlingar och liknande avses

1. grundbokföring och huvudbokföring,
2. sidoordnad bokföring,
3. verifikationer,
4. handling som en verifikation hänvisar till,
5. systemdokumentation och behandlingshistorik,
6. årsredovisning, årsbokslut,
7. avtal och handlingar av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden, och

8. handlingar i övrigt som är av betydelse för att det ska gå att följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling i bokföringen.

5 § Med verksamhetsanknutna handlingar avses

1. handling som visar huvudmannens interna struktur,
2. budget,
3. utbildningskoncept,
4. underlag för mottagande och urval av elever och barn,
5. beslut om avslag på begäran om insyn,
6. dokumentation av systematiskt kvalitetsarbete,
7. dokumentation av åtgärder mot diskriminering, och
8. dokumentation av åtgärder mot kränkande behandling.

6 § Rätten till insyn omfattar inte handling som finns endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopior).

3 kap. Vägransgrunder

Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden

1 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift om en enskilds personliga förhållanden som finns i

1. förskola,
2. fritidshem,
3. skola i ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier eller som avser en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter, eller
4. gymnasieskola i ett ärende enligt 22 kap. 14 § skollagen (2010:800) om mottagande till utbildning där distansundervisning används.

Första stycket gäller inte uppgift om en enskild som är anställd av huvudmannen.

2 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift i personaladministrativ verksamhet om en enskild som

1. hänför sig till urvalstester i ett ärende om anställning,

2. avser bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter, eller
3. avser annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden än som avses i 1–2.

3 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om allvarliga sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift.

Uppgifter om annan enskilds affärs- och driftförhållanden

4 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos någon enskild som trätt i affärsförbindelse med huvudmannen.

Uppgifter om en huvudmans affärs- och driftförhållanden

5 § En huvudman får vägra att ge insyn i en handling som innehåller uppgift om huvudmannens affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att insyn i handlingen skulle innebära att någon som driver likartad rörelse gynnas på huvudmannens bekostnad.

Huvudmannens rätt att vägra insyn enligt första stycket gäller inte i handlingar som avser underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller lön.

4 kap. Förfarandet vid en begäran om insyn i en handling

1 § Huvudmannen ska ta ställning till en begäran om insyn i en handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till omfattningen av begäran, verksamhetens organisering och omfattning samt andra särskilda omständigheter.

2 § Insyn i handlingen ska ges till den som begär insyn på det sätt som huvudmannen bestämmer och som är lämpligt i det enskilda fallet.

3 § Om det i en handling finns uppgifter som omfattas av någon av vägransgrunderna, ska insyn i handlingen ges i övriga delar.

4 § Om en huvudman anser att insyn i en handling inte ska ges, ska huvudmannen underrätta den som begär insyn i handling om det. Vill den som har begärt insyn i handlingen överklaga beslutet att inte ge insyn i handlingen ska han eller hon underrätta huvudmannen. Huvudmannen ska efter en sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut inom samma tid som anges i 1 §. Beslutet ska innehålla en överklagandehänvisning.

5 § En huvudman får ta ut en avgift för insyn i handlingar om insynen avser tio eller fler sidor. Huvudmannen får i ett enskilt fall bestämma att avgiften ska betalas innan insyn i handlingarna ges.

6 § Avgiften uppgår till 50 kronor om insynen avser tio sidor. För varje sida därutöver är avgiften två kronor.

5 kap. Bevarande av handlingar

1 § Huvudmannen ska bevara handlingar som omfattas av denna lag i minst sju år efter utgången av det kalenderår då handlingen kom till.

Elevlösningar ska, i stället för vad som gäller enligt första stycket, bevaras till dess det betyg för vilket lösningen utgör underlag är satt. Om lösningen inte utgör underlag för betyg, ska den bevaras till utgången av det läsår under vilket den kom till.

2 § Handlingarna ska hållas ordnade och vårdas så att det tillgodoser syftet med denna lag.

6 kap. Överklagande

1 § Den som har begärt att få insyn i en handling får överklaga ett beslut av en huvudman att inte ge den begärda insynen.

2 § Beslut som avses i 1 § överklagas till kammarrätt.

3 § Överklagande ska ske skriftligen och ges in till huvudmannen som fattat beslutet.

4 § Den som överklagar ska ange på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. I övrigt tillämpas 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900) vid överklagande.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.
 2. Rätten till insyn gäller endast handlingar som kommer in till, justeras eller på annat sätt färdigställs av den enskilde huvudmannen från ikraftträdandet.
 3. Om en enskild huvudmans räkenskapsår börjat före den 1 juli 2026, gäller rätten till insyn i de handlingar som avses i 2 kap. 4 § först när nästa räkenskapsår börjar.

2.2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 36 kap. 5 c §, och närmast före 36 kap. 5 c § en ny rubrik med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

Mål om tillämpning av lagen (202X:000) om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet

5 c §

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett mål om tillämpning av lagen (202X:000) om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett mål om tillämpning av lagen om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

För en uppgift i en allmän handling om en enskilds personliga förhållanden ska sekretessen gälla i högst sjuttio år. För en uppgift i en allmän handling om en enskilds affärs- eller driftförhåll-

*anden ska sekretessen gälla i högst
tjugo år.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

2.3 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska införas en ny paragraf, 23 kap. 8 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

8 a §

Om en kommun överlämnar uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till handlingar från den överlämnade verksamheten som anges i 2 kap. 1–5 §§ lagen (202X:000) om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

3 Utredningsuppdraget och dess genomförande

3.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag framgår av direktiven (dir. 2021:89, dir. 2022:10, dir. 2023:23 och dir. 2023:34), se bilaga 1–4. Enligt dir. 2021:89 ska utredaren lämna förslag till två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Syftet är bl.a. att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha god tillgång till information inför skolval. Lösningarna ska utformas så att förtroendet för statistiksekretessen, och därmed för den officiella statistiken, inte riskeras. Vidare ska skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställas. Lösningarna får inte heller medföra en omotiverad ökning av huvudmäns och skolors administrativa börda.

Utredaren ska enligt det ursprungliga uppdraget bl.a. identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation.¹ Utredaren ska vidare identifiera och analysera för- och nackdelar med att Statens skolverk (Skolverket) – för att lösa tillgången till skolinformation – samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).²

I uppdraget ingår även att kartlägga vilka uppgifter och bearbetningar av uppgifter om enskilda huvudmän, som statliga myndigheter och kommuner före en praxisändring 2020 beställt från Statistiska

¹ Vi kallar den delen av uppdraget för alternativ 1.

² Vi kallar den delen av uppdraget för alternativ 2.

centralbyrån (SCB) och i vilket syfte. Utredningen ska också göra en integritetsanalys.

Vidare ska utredaren analysera hur den administrativa bördan påverkas för små, medelstora och stora skolenheter och huvudmän.

Utredaren ska slutligen lämna nödvändiga författningsförslag, i den mån sådana inte redan finns.

Genom dir. 2022:10 utökades uppdraget till att för alternativ 1 även avse enskilda juridiska personer som

- är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem,
- enligt 23 kap. skollagen anordnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller
- enligt 24 kap. skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi).

I dir. 2023:23 beslutades förlängd tid för uppdraget till och med den 31 maj 2023.

Genom dir. 2023:34 ändrades uppdraget så att utredaren även ska föreslå hur en insynsprincip kan utformas, dels för fristående skolor, förskolor och fritidshem, dels för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag även i detta avseende. Utredningstiden förlängdes till den 29 mars 2024.

Uppdraget om en ny insamling av uppgifter för skolinformation, utanför Skolverkets särskilda statistikverksamhet redovisades, i enlighet med direktiven, den 30 maj 2023 genom delbetänkandet *Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21).

Utredningen uppfattar inte att alternativ 1 respektive 2 utesluter varandra. Inte heller utesluter ett införande av alternativ 2 att man samtidigt inför en insynsprincip genom utredningens förslag om en insynslag.

3.2 Utredningens arbete

Arbetet i utredningen påbörjades i december 2021 och har bedrivits i nära samarbete med de experter som regeringen förordnat. Utredningen har haft 16 sammanträden, varav två tvådagarssammanträden.

Av dessa har tre av sammanträdena genomförts digitalt. Vid sidan av sammanträdena har vi haft kontakt med experterna för att fördjupa oss i specifika frågor.

Under mars 2022 besökte vi Skolverket där vi träffade representanter från olika avdelningar och funktioner för att informera oss om Skolverkets arbete med statistik och deras användning och behov av information. Vid besöket deltog också en av experterna. Under våren 2022 besökte vi även SCB för att informera oss om myndighetens arbete med insamling, bearbetning och leverans av uppgifter på skolområdet till Skolverket samt arbetet med uppdragsverksamhet på detta område. En av experterna deltog även vid besöket.

Vid en hearing som anordnades i juni 2022 inhämtade vi synpunkter från representanter för enskilda huvudmän för fristående skolor och förskolor och deras branschorganisationer. Under hösten 2022 har vi haft möten med Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) och Almega Utbildningsföretagen för att inhämta synpunkter från enskilda anordnare av kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad. Vi har också haft möten med Folkbildningsrådet och Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) under våren 2023. Syftet med hearingen och de möten som genomförts med enskilda utbildningsanordnare var att inhämta synpunkter avseende alternativet att införa offentlighetsprincipen i privat skollagsreglerad verksamhet.

För att få ett bredare underlag till vår konsekvensanalys har vi anlitat en konsult (Governo AB) för att undersöka vad offentlighetsprincipen kostar i kommunala skolor och förskolor fördelat på enskilda skolenheter. Undersökningen omfattade också kostnaden för offentlighetsprincipen i kommunala bolag. Av undersökningen framgår vad som driver kostnaderna och vilka faktorer som påverkar dem. Uppdraget har redovisats till utredningen genom *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen 2022-10-20*.

Vi har också under våren 2022 haft separata möten med Statens Skolinspektion, Sveriges Kommuners och Regioners (SKR) analys- och uppföljningsnätverk, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Specialpedagogiska skolmyndigheten och Sameskolstyrelsen för att informera oss om deras behov av information på skolområdet såväl som deras syn på de frågor vi har i uppdrag att utreda. För att inhämta synpunkter på de frågor vi

ska utreda har vi även haft möten med representanter för Sveriges Lärare och Sveriges Skolledare, Elevernas riksförbund, Sveriges elevkårar, Sveriges elevråd och Föräldraalliansen Sverige.³ Mötet med lärare och skolledare hölls gemensamt för förbunden, liksom mötet med elev- och föräldraorganisationer. Samtliga möten hölls i syfte att inhämta synpunkter både beträffande alternativ 1 och alternativ 2 i direktiven, dvs. alternativen avsedda att lösa frågan om tillgång till skolinformation.

Under sommaren 2023 intervjuade vi några journalister och några företrädare för enskilda huvudmän i syfte att inhämta information om hur efterfrågan på och tillgången till information i de enskilda huvudmännen ser ut. Intervjuerna genomfördes som en del av arbetet med att, i enlighet med direktiven, föreslå en särskild lag som ger allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem.

Vi har också samrått med de pågående utredningarna *Mer kunskap om barn och elever med funktionsnedsättning i skolväsendet* (U 2022:02) och *Utredningen om vinst i skolan* (U 2022:08).

³ Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet blev den 1 januari 2023 Sveriges Lärare. Vid tidpunkten för mötet hette organisationerna Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet och vi träffade representanter från båda organisationerna. Den 1 januari 2023 bytte Sveriges skolledarförbund namn till Sveriges skolledare. Vid tidpunkten för mötet hette organisationen således Sveriges skolledarförbund.

4 Allmänna handlingar i skollagsreglerad verksamhet

För att tydliggöra vad offentlighetsprincipen kommer innebära för de privata aktörerna om den införs i huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem samt enskilda anordnare av kommunal vuxenutbildning (komvux) och utbildning vid folkhögskolor som motsvarar kommunal vuxenutbildning som svenska för invandrare (sfi) är det relevantt att undersöka vilka typer av handlingar som förekommer i förskola, skola, komvux och folkhögskolor. I detta kapitel finns en genomgång av i huvudsak vilka av dessa dokument som utgör allmänna handlingar i offentligt bedriven skollagsreglerad verksamhet. Vissa av dessa dokument behandlas även i avsnitt 5, där dokumentationskraven som de ser ut för de privata aktörerna i dag beskrivs.

För en utförligare genomgång och analys när det gäller status avseende dokumentation i skolan hänvisas till betänkandet *Sekretess i elevernas intresse – Dokumentation, samverkan och integritet i skolan* (SOU 2003:103). Även om det betänkandet är flera år gammalt och vissa lagändringar i t.ex. tryckfrihetsförordningen (TF) har skett sedan dess och skollagen (2010:800) har införts är de grundläggande resonemangen fortfarande av intresse. I det betänkandet analyseras bl.a. när olika dokument utgör allmänna handlingar. En sådan analys kommer inte göras i detta kapitel utan det kommer bara påpekas vad gäller vissa handlingar.

4.1 Vad utgör allmänna handlingar?

Vad som utgör en allmän handling anges i tryckfrihetsförordningen. Med en handling avses en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast

med tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 § första stycket TF). En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 §§ är att anse som inkommen till eller upprättad hos en myndighet (2 kap. 4 § TF). Enligt 2 kap. 9 § TF anses en handling ha inkommit till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som avses i 3 § gäller i stället att den anses ha kommit in till myndigheten när någon annan har gjort den tillgänglig för myndigheten på det sätt som anges i 6 §. En handling anses ha upprättats hos en myndighet när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses som upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till ett visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt (2 kap. 10 § TF). I andra stycket i 2 kap. 10 § TF finns vissa specialregler angivna. Minnesanteckningar som inte har expedierats anses inte heller efter den tidpunkt de har upprättats som allmänna handlingar om de inte har tagits om hand för arkivering. Med minnesanteckning förstås promemoria eller annan uppteckning eller upptagning som har kommit till endast för ett ärendes föredragning eller beredning, dock inte till den del den har tillfört ärendet sakuppgift (2 kap. 12 § TF). Av andra stycket i samma bestämmelse framgår att utkast eller koncept till ett myndighetsbeslut eller skrivelse och andra därmed jämställda handlingar som inte har expedierats inte anses som allmänna. Handlingen anses dock vara allmän om den tas om hand för arkivering. Det finns vidare generella undantag i 2 kap. 13 och 14 §§ TF då en handling – trots att den kan vara både förvarad hos myndigheten samt inkommen eller upprättad – ändå inte är att anse som allmän handling.

4.1.1 Begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast när det är påkallat med hänsyn till ett antal uppräknade intressen. Ett av dessa intressen avser enskildas intressen, nämligen skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (punkt 6). En begränsning ska anges noga i bestämmelser i särskild lag eller annan lag vartill den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lagen som avses är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

I 2 kap. 1 § OSL föreskrivs att förbud att utnyttja eller röja en sekretessbelagd uppgift gäller för myndigheter. Ett sådant förbud gäller också för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund. Av 3 kap. 1 § OSL framgår att sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på annat sätt.

Enligt 8 kap. 1 § OSL får en uppgift för vilken sekretess gäller enligt lagen inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lagen eller i lag eller förordning som lagen hänvisar till. Offentlighets- och sekretesslagen gäller således även utlämnande myndigheter emellan. Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller det som föreskrivs i 1 § även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. Ett exempel på en självständig verksamhetsgren inom en skola är skolhälsovården.

4.2 Registreringsskyldighet i offentlighets- och sekretesslagen

I 5 kap. OSL finns bestämmelserna om registrering av allmänna handlingar. Av 5 kap. 1 § OSL framgår att allmänna handlingar ska registreras så snart de har kommit in till eller upprättats hos en myndighet om inte annat följer av vissa i paragrafen angivna undantag. Ett undantag som regleras i tredje stycket gäller att handlingar som inte omfattas av sekretess inte behöver registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats.

Av fjärde stycket framgår att om det är uppenbart att en allmän handling är av ringa betydelse för myndighetens verksamhet så behöver den varken registreras eller hållas ordnad. Vilka handlingar som är av ringa betydelse avgörs från fall till fall. Exempel på sådana handlingar är kopior, reklam, pressklipp, statistiska meddelanden, skrifter med meningslöst eller obegripligt innehåll från enskilda och liknande.¹

¹ Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar till 5 kap. 1 § OSL*, JUNO publicerad digitalt 2022-07-05, hämtad 2022-10-13.

Registreringsskyldigheten är således ovillkorlig i fråga om handlingar som omfattas av sekretess. Myndigheternas skyldighet att registrera allmänna handlingar ska fylla funktionen att allmänheten kan få vetskap om vilka handlingar som finns hos en myndighet. Bestämmelsen innehåller inte någon bestämd tidsgräns. JO (Justitieombudsmannen) har emellertid i beslut uttalat att det ligger i sakens natur att registreringen ska ske så snart det är praktiskt möjligt. För en handling som kommer in till en myndighet med post föreligger det närmast till hands att registrering följer i omedelbar anslutning till själva postöppningen. För handlingar som ges in till myndigheten på annat sätt är det önskvärt att de registreras i nära anslutning till ingivandet. I normalfallet bör registrering ske senast påföljande dag (se JO:s ämbetsberättelse 2007/08 s. 565).

När en myndighet utformar sin diarieföring måste de krav som uppställs i arkivlagen (1990:782) beaktas. Enligt 5 § 1 arkivlagen ska myndigheterna vid registrering av allmänna handlingar ta vederbörlig hänsyn till dess betydelse för en ändamålsenlig arkivvård. Kraven på hur registreringen ska ordnas är dock inte särskilt höga. Bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen ger myndigheten en betydande frihet att ordna registreringen efter vad som är lämpligast för den enskilda myndigheten. Registreringen kan ske såväl manuellt som automatiserat. Oavsett vilken metod som tillämpas bör den dock användas konsekvent av alla inom myndigheten.²

Det godtas inte heller att allmänna handlingar av ett visst slag ömsom registreras, ömsom ”bara” hålls förvarade i viss ordning. Om det t.ex. har bestämts att handlingar tillhörande vissa ärendeslag ska registreras krävs det således att alla allmänna handlingar som hör till sådana ärenden också diariesörs (JO 1995/96 s. 485, JO:s beslut den 28 maj 2002 [dnr 848-2002] och JO:s beslut den 3 december 2015 [dnr 5527-2014]). I ett ärende kan det finnas både handlingar som registrerats och sådana som hålls ordnade på annat sätt. Handlingar som hålls samlade utan registrering bör inte blandas med handlingar som omfattas av sekretess (JO 1995/96 s. 489).

Beträffande handlingar för vilka sekretess inte gäller finns det således en möjlighet att i stället hålla handlingarna så ordnade att det utan svårighet kan fastställas om en handling kommit in till myndigheten eller upprättats där. Handlingarna måste emellertid i sådana

² Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar till 5 kap. 1 § OSL*, JUNO publicerad digitalt 2022-07-05, hämtad 2022-10-13.

fall vara ordnade enligt något system som gör det lätt för en utomstående att skaffa sig överblick över vilka handlingar som finns. Det kan t.ex. vara tillräckligt om handlingar i ett ärende läggs in i akten i tidsföljd eller på annat sätt är ordnade enligt ett system som gör det lätt för utomstående att få en överblick över vilka handlingar som finns. Undantaget för registreringskyldigheten har sannolikt störst betydelse för myndigheter som hanterar många pappershandlingar. För elektroniska handlingar som skapas i tekniska system bildas automatiskt olika former av register som loggar och kataloger. För dessa typer av register kan undantaget ha betydelse om de automatiskt skapade registren inte uppfyller krav på innehåll som finns i 5 kap. 2 § OSL.³

Det krävs inte att en myndighet bara har ett diarium, utan flera sådana kan förekomma. Till exempel kan olika avdelningar eller olika funktioner ha olika diarium eller pärmsystem. Det väsentliga är dock att handlingar av likartat slag hanteras lika vad gäller registrering, pärmsystem eller annat system. Systemet måste också vara upplagt och tillämpat så att det med säkerhet kan konstateras om en viss handling finns eller inte finns. Detta innebär också att allmänheten i förekommande fall måste upplysas om att flera diarium finns på myndigheten och att en eftersökt handling därför kan sökas även på annat håll. När handlingar, som inte innehåller sekretesskyddade uppgifter, inte diarieförs utan bara förvaras på ett ordnat sätt är det meningen att allmänheten genom att direkt bläddra bland handlingarna ska kunna få reda på vilka handlingar som finns (JO:s beslut den 28 maj 2002 [dnr 848-2002]).

Vad som ska framgå av registret anges i 5 kap. 2 § OSL. Där framgår bland annat att datum då handlingen kom in eller upprättades ska anges, diariumnummer eller annan beteckning handlingen fått vid registreringen, i förekommande fall uppgifter om handlingens avsändare eller mottagare, och i korthet vad handlingen rör.

³ Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar till 5 kap. 1 § OSL*, JUNO publicerad digitalt 2022-07-05, hämtad 2022-10-13.

4.3 När ska allmänna handlingar lämnas ut?

En allmän handling som inte omfattas av sekretess ska genast eller så snart det kan ske lämnas ut, om inte betydande hinder för detta föreligger (2 kap. 15 § TF). En myndighet ska betrakta varje framställning från en enskild om utfående av en allmän handling som viktig och prioriterad (JO 1999/2000 s. 396). Någon eller några dagars fördröjning kan emellertid godtas om en sådan fördröjning är nödvändig för att myndigheten ska kunna ta ställning till om den efterfrågade handlingen är allmän och offentlig.

Ett visst dröjsmål med att lämna ut en allmän handling är vidare ofrånkomligt om framställningen avser ett omfattande material (se t.ex. JO 2002/03 s. 501 och 2004/05 s. 408). Om en handling innehåller sekretessreglerade uppgifter, har myndigheten rätt till skäligt rådrum för att pröva frågan om handlingen kan lämnas ut helt eller delvis. Drygt ett dygn mellan begäran och utlämnande, gav inte JO anledning till något vidare uttalande (JO 2000/01 s. 522). JO riktade inte heller kritik i ett ärende som rörde ett synnerligen omfattande material om cirka 10 000 sidor, som bestod av till stor del handlingar med uppgifter för vilka sekretess gällde, där det tog drygt fyra månader innan beslut fattades (JO 2001/02 s. 478). Att det är semester-tider och att de begärda handlingarna är "känsliga" är inte skäl att låta det dröja flera veckor att fatta beslut (JO 2014/15 s. 358). JO har vidare uttalat att det förhållandet att en begäran om handlingsutlämnande fördröjs på grund av en tjänstemans tjänsteresor eller arbets-situation i övrigt givetvis inte är acceptabelt. En myndighet måste organisera sin verksamhet på sådant sätt att den kan uppfylla de krav som följer av tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen, inte minst kravet på skyndsam handläggning av framställningar om handlingsutlämnande (JO 2008/09 s. 538). JO ansåg vidare att det var helt oförenligt med det skyndsamhetskrav som tryckfrihetsförordningen föreskriver att pröva en begäran om handlingsutlämnande drygt två och en halv månad efter begäran inkom. Det förhållandet att en befattningshavare haft semester utgör ingen godtagbar ursäkt för dröjsmål med att handlägga en begäran om att få ut allmänna handlingar (JO 2009/10 s. 530).

Det förhållandet att en begäran avser en stor mängd handlingar kan göra att myndighetens prövning i någon mån drar ut på tiden. Även om hänsyn tas till detta ansåg JO att en handläggningstid om nästan fyra veckor var oacceptabel (JO 2014/15 s. 358).

I ett beslut var frågan om en kriminalvårdsanstalt kunnat vägra ett utlämnande direkt och i stället tillhandahålla handlingarna ”så snart som möjligt”. JO uttalade att det finns situationer som kan motivera ett avsteg från ett omedelbart utlämnande. Så kan exempelvis vara fallet om myndigheten måste göra en bedömning av om handlingen innehåller uppgifter som omfattas av sekretess. Ett visst dröjsmål är också ofrånkomligt om den berörda personalen är upptagen av andra lika angelägna tjänsteuppgifter eller att myndigheten behöver viss tid på sig att ta fram handlingar som förvaras på olika platser. De intressen som ska kunna ge företräde framför skyldigheten att omgående ta fram och lämna ut allmänna handlingar måste emellertid ha stor tyngd. I det aktuella fallet hade en begäran att få ta del av straffrättsbesluten för intagna som vid tidpunkten var placerade i anstalten framställts till anstalten. Besluten omfattades inte av sekretess och det var som mest fråga om 14 straffrättsbeslut. Anstalten hade emellertid enbart tillgång till besluten i elektronisk form vilket innebar att det krävdes ett viss administrativt arbete för att tillmötesgå begäran. Kriminalvården hade framhållit att tjänstemannen hade andra arbetsuppgifter som han inte kunde förväntas lägga helt åt sidan med anledning av begäran. JO konstaterade att eftersom lagstiftaren angett att en allmän handling i normalfallet ska tillhandahållas ”genast” måste en sådan begäran hanteras med viss prioritet hos myndigheten. Det torde därmed inte höra till ovanligheten att en tjänsteman vid en sådan begäran måste lägga ordinarie arbetsuppgifter åt sidan. I avsaknad av närmare angivelse av vilka arbetsuppgifter det var fråga om, utgick JO från att de var av mer allmän karaktär och att tjänstemannen varit tvungen att prioritera begäran om utlämnande av straffrättsbesluten. JO konstaterade vidare att framställan gjordes relativt sent på dagen och att det inte funnits någon skyldighet för tjänstemannen att stanna kvar efter arbetsdagens slut för att tillmötesgå begäran. Med hänsyn till att det inte var fråga om ett omfattande material borde han – efter att han hade fått besked från kriminalvårdsjuristen att handlingarna kunde lämnas ut utan någon särskild sekretessprövning – ha påbörjat arbetet med att tillmötesgå begäran. Om han inte hade hunnit med att uppfylla

begäran före tjänstetidens slut hade han haft möjlighet att be den enskilde att återkomma vid en senare tidpunkt. JO konstaterade slutligen att anstalten i fråga var en liten anstalt som inte hade något eget kansli samt att den låg tämligen avskilt belägen. Det torde därmed höra till ovanligheterna att enskilda kommer till anstalten och begär att få ta del av allmänna handlingar. Vid tidpunkten var tjänstemannen tillförordnad kriminalvårdsinspektör. Dessa förhållanden gjorde sammantaget att JO hade viss förståelse för att tjänstemannen inte hanterade begäran på ett helt korrekt sätt. Han kunde emellertid inte undgå kritik för den bristfälliga hanteringen (JO 2016/17 s. 316).

Rätten att ta del av allmänna handlingar innebär således att myndigheter och jämställda organ behöver organisera sin verksamhet på ett sätt så att de kan vara tillgängliga för kontakt med enskilda och allmänheten samt informera dem hur och när kontakt kan tas.

Av 2 kap. 15 § andra stycket TF följer att en myndighet inte är skyldig att tillhandahålla en handling på stället, om det möter betydande hinder. Detsamma gäller en upptagning som avses i 2 kap. 3 §, om sökanden utan beaktansvärd olägenhet kan ta del av upptagningen hos en närbelägen myndighet.

Enligt 2 kap. 16 § TF har även den som önskar ta del av en allmän handling rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. Av andra stycket i bestämmelsen framgår att en begäran att få en avskrift eller kopia av en allmän handling ska behandlas skyndsamt.

4.4 Status på vissa typer av dokument

4.4.1 Allmänna handlingar om barn/elever

Åtgärdsprogram, särskilt stöd, individuella utvecklingsplaner m.m.

Inom ramen för den elevstödande verksamheten förekommer olika handlingar om elever. En sådan typ av handling är t.ex. åtgärdsprogram (3 kap. 9 § skollagen). I ett åtgärdsprogram ska bl.a. behovet av särskilt stöd framgå samt hur det ska tillgodoses. Den del av den elevstödande verksamheten som riktar sig mot enskilda elever och som har till syfte att ta fram sådana åtgärdsprogram utgör ett led i

ärendehantering inom skolan.⁴ Ett protokoll eller beslut om åtgärdsprogram blir en allmän handling när det expedierats, dvs. när det anses upprättat enligt 2 kap. 10 § TF. Andra handlingar i ärendet än det formella beslutet eller protokollet bör bli allmänna handlingar när ärendet är avslutat. Viktiga dokument som hör till ärendet kan dock överlämnas eller på annat sätt expedieras till eleven eller dennes vårdnadshavare och blir i så fall allmänna handlingar genom expedieringen.

I förskolan finns inget krav på att ett åtgärdsprogram ska utarbetas. Enligt 8 kap. 9 § skollagen har dock barn i förskolan rätt till särskilt stöd. Dokumentationen av ett sådant beslut och eventuellt underlag bör bli allmänna handlingar på samma sätt som för åtgärdsprogram i grundskolan.

I skolan finns det också krav på att individuella utvecklingsplaner ska upprättas en gång per läsår i årskurs 1–5 vid ett av utvecklingsamtalen (10 kap. 13 § skollagen, 11 kap. 15 § skollagen, 12 kap. 12 § skollagen och 13 kap. 12 § skollagen). De individuella utvecklingsplanerna är inte statiska dokument utan sådana som kan komma att ändras och revideras. En individuell utvecklingsplan bör vanligtvis bli en allmän handling när den är färdigställd, dvs. då den har fått vid tidpunkten tänkta slutliga skick och avsikten är att den inte ska om- eller överarbetas. Att en ”färdig” utvecklingsplan sannolikt kommer att förändras eller revideras längre fram på grund av ändrade förhållanden för eleven, hindrar inte att den ska anses vara färdigställd när den har fått den utformning som är tänkt att gälla vid den aktuella tidpunkten.⁵ I den mån utvecklingsplanen lämnas till vårdnadshavarna, bör den betraktas som upprättad, och därmed en allmän handling, vid samma tidpunkt.

Det ska också upprättas en individuell studieplan för elever i gymnasieskolan (16 kap. 25 § och 17 kap. 7 § skollagen). Hemkommunen ansvarar vidare för att det upprättas en individuell studieplan för varje elev som läser inom komvux. Planen ska innehålla uppgifter om den enskildes utbildningsmål och planerad omfattning av studierna (20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning). En individuell utvecklingsplan blir vanligtvis allmän vid den tidpunkt då den är färdigställd. Om den formellt ska

⁴ Jämför SOU 2003:103, s. 95.

⁵ SOU 2003:103, s. 114 och *Kommentarer till Skolverkets allmänna råd om utvecklingsamtalen och den skriftliga individuella utvecklingsplanen*, 2022, s. 20.

godkännas av någon befattningshavare vid skolan blir den dock en allmän handling när den justerats eller på annat sätt godkänts.⁶ Får eleven ett exemplar av utvecklingsplanen eller har tillgång till den via en digital plattform, bör den betraktas som upprättad vid den tidpunkten. Utvecklingsplanen är därmed en allmän handling.

Särskilda utredningar och tester

I den elevstödjande verksamheten kan olika former av särskilda utredningar och tester förekomma av social, psykologisk eller pedagogisk karaktär. Sådana utredningar och tester kan förekomma avseende en viss elev inom ramen för ett pågående elevärende. I sådana fall gäller att rapporter, promemorior och andra handlingar som utformas av specialpedagoger, kuratorer eller psykologer m.fl. vanligtvis blir allmänna när ärendet är avslutat. Om sådana handlingar upprättas utan att det finns någon koppling till ett pågående elevärende blir de i stället allmänna när de är färdigställda.

Vad gäller de handlingar som elever själva upprättar, t.ex. frågeformulär och andra psykologiska eller pedagogiska testinstrument som fylls i av elever och lämnas till psykologen eller specialpedagogen är situationen annorlunda. Ett formulär som elever fyller i och lämnar till en psykolog eller annan befattningshavare vid skolan har enligt 2 kap. 9 § TF ansetts som en inkommen handling som därför omedelbart blir allmän. Det avgörande är då när handlingen kommer den behöriga befattningshavaren till handa.⁷

Elevjournaler och andra anteckningar om barn/elever

Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser (2 kap. 25 § första stycket skollagen). De journaler som förs av elevhälsan, t.ex. av skolläkare eller skolsköterska, omfattas av bestämmelserna i patientdatalagen (2008:355). Enligt 2 kap. 10 § andra stycket TF blir journaler och andra förteckningar som förs löpande allmänna när de färdigställts för anteckning eller införing.

⁶ Jämför SOU 2003:103 s. 104.

⁷ SOU 2003:103, s. 96–97.

Övriga anteckningar om elever som förs kronologiskt och löpande är ofta att se som journaler oavsett hur de benämns i praktiken. Samtliga anteckningar i sådana journaler blir alltid allmänna omedelbart när de antecknas enligt 2 kap. 10 § andra stycket 1 TF.

Vad gäller anteckningar om elever som inte förs löpande på ett sådant sätt att de kan anses ingå i en journal eller register är det av avgörande betydelse om anteckningarna görs inom ramen för ett ärende eller som ett led i det s.k. faktiska handlandet i den dagliga verksamheten. Anteckningar som görs om enskilda elevers beteende och prestationer m.m. inom elevhälsan av lärare, psykologer, specialpedagoger m.fl. i ett pågående ärende utgör normalt allmänna handlingar först när ärendet är avslutat.⁸

Om det inte föreligger ett pågående ärende om eleven utan anteckningar av personalen görs i samband med ordinära möten med elever blir anteckningarna i stället enligt huvudregeln allmänna handlingar när de är färdigställda, dvs. när de fått sin slutliga form.⁹

De särskilda reglerna i tryckfrihetsförordningen om minnesanteckningar är inte tillämpliga i personalens vardagliga arbete, dvs. i det faktiska handlandet. Det innebär att sådana anteckningar som görs i undervisningssyfte i den dagliga verksamheten inte kan anses utgöra minnesanteckningar enligt tryckfrihetsförordningen utan blir allmänna handlingar när de är färdigställda.¹⁰ Däremot har JO ansett att anteckningar som en kurator gör enbart som ett tillfälligt stöd för minnet och som varken förs i ordnad form eller sparas under längre tid, faller utanför begreppet allmänna handlingar (JO 1983/84 s. 231). Det kan t.ex. vara korta noteringar vad som sägs under ett samtal eller påminnelser om att något ska göras ("kladdar", "gula lappar" osv.).

Betyg och bedömningsunderlag

I skollagen finns bestämmelser om betyg (3 kap. 13–21 §§ skollagen). Arbetet med den egentliga betygssättningen är att se som ärendehandläggning. Denna typ av handling blir enligt huvudregeln i 2 kap. 10 § första stycket TF allmän när den expedierats, dvs. överlämnas eller skickas till eleven eller dennes vårdnadshavare. Om en lärare gör en särskild sammanställning av det material som utgör betygsunder-

⁸ SOU 2003:103, s. 99.

⁹ Ibid, s. 100.

¹⁰ Ibid.

lag för att ha som stöd i arbetet med betygssättning, skulle denna sammanställning komma att bli allmän handling när betygsärendet är avslutat, dvs. i normalfallet när eleven har fått sitt betyg.

Den som gått en kurs i komvux och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg har möjlighet att få ett intyg (20 kap. 44 § skollagen). Ett intyg bör på samma sätt som betyg utgöra en allmän handling.

Vad gäller underlag för betyg eller individuella utvecklingsplaner, såsom provresultat, inlämnade uppsatser, redovisade projektarbeten och lärarnas egna noteringar, får dessa handlingar bedömas från fall till fall vad gäller när de blir allmänna. Vad som gäller för lärares egna anteckningar om elevernas studieprestationer har berörts i avsnittet ovan. Prov, uppsatser, projektredovisningar och annat material som eleverna skriver och lämnar till läraren bör vara inkomna till skolmyndigheten enligt 2 kap. 9 § TF när de har kommit behörig befattningshavare till handa, dvs. när de har lämnats till en lärare eller någon annan ur skolans personal.¹¹ Under den tid som handlingarna därefter förvaras av skolans personal utgör de allmänna handlingar hos skolan. Om en skola återlämnar elevmaterial utan att behålla kopior av handlingarna innebär det att skolan avhänder sig allmänna handlingar. Det är inte tillåtet utan särskilt stöd i gallringsföreskrifter. Under förutsättning att det finns sådana bestämmelser får uppsatser, prov osv, återlämnas utan att skolan behåller någon kopia.¹²

Tillrättaförande av elev m.m. (disciplinärenden)

Vad gäller dokumentation och beslut om tillrättaförande av elev eller skiljande av elev från vidare studier, dvs. disciplinärenden, utgör det ärendehantering. Det innebär att de formella beslut som fattas blir allmänna handlingar när de har expedierats i enligt 2 kap. 10 § TF. För andra handlingar än det formella beslutet eller protokollet bör 2 kap. 10 § första stycket andra meningen TF gälla, dvs. de blir allmänna handlingar när ärendet är avslutat såvida de inte dessförinnan överlämnats eller på annat sätt expedierats till eleven eller dennes vårdnadshavare. I sådant fall blir de allmänna vid expedieringen.

¹¹ Jämför det resonemang som förs i SOU 2003:103, s. 111.

¹² SOU 2003:103, s. 103.

Övriga handlingar

Andra handlingar som rör elever och utgör allmänna handlingar är uppgifter om elevers frånvaro/närvaro, scheman, adressuppgifter och skolkatalogen.

Uppgifter om elevers frånvaro/närvaro bör vara att anse som uppgifter i ett sådant register som förs fortlöpande. Det innebär att det anses ha upprättats när de har färdigställts för anteckning eller införing (2 kap. 10 § andra stycket 1 TF). Varje notering i sådana handlingar blir alltså allmänt tillgängliga så snart som den gjorts.¹³

Elever och lärares scheman blir allmänna handlingar när de upprättas, dvs. expedierats till eleverna (2 kap. 10 § TF). Vad gäller lärarnas scheman bör de utgöra allmänna handlingar på samma sätt, dvs. när de expedierats eller på annat sätt färdigställts.

Adressuppgifter till barn eller elever bör utgöra allmänna handlingar när de inkommit till förskolan, skolan eller komvux (2 kap. 9 § TF).

Skolkatalogen anses som en allmän handling när den upprättats, dvs. när den expedierats eller på annat sätt färdigställts (2 kap. 10 § TF).

4.4.2 Allmänna handlingar om personal

Andra handlingar som förekommer i skola, förskola och komvux är anställningshandlingar. Ett CV och en ansökningshandling utgör allmänna handlingar när de inkommit till myndigheten. Även när sådana handlingar finns hos ett rekryteringsföretag som skolan anlitar har de ansetts som inkomna allmänna handlingar (se RÅ 1989 ref. 29 och RÅ 1996 ref. 25 jämför dock JO 1989/90 s. 415 och JO 1990/91 s. 391). Ett anställningsavtal är en allmän handling när det upprättats, dvs. när ett exemplar har lämnats till den anställde (2 kap. 10 § TF).

Adress och telefonnummer till personal är också sådant som anses utgöra allmänna handlingar. Likaså personalens scheman. Även lönelistor är ett exempel på vad som utgör allmänna handlingar.

Vad gäller disciplinära beslut och utredningar angående personal bör dessa utgöra allmänna handlingar när ett ärende avslutats, t.ex. när ett beslut expedierats.

¹³ Sigurd Heuman, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap. 10 §*, Lexino 2022-07-29 (JUNO) hämtad 2022-11-01.

Även rektors och personalens post, e-post och sms-meddelanden kan utgöra allmänna handlingar beroende på dess innehåll. Sådan e-post, post och sms-meddelanden som skickas inom myndigheteten är normalt inte en allmän handling utan utgör internt arbetsmaterial. Om sådana meddelanden är relaterade till ett ärende kan de dock vara allmänna handlingar. JO rekommenderar att myndigheters rutiner bör vara sådana att brev med tjänstemannens namn angivet först eller med notering ”privat” i första skedet ska betraktas som privata. Dessa brev ska öppnas snabbt av berörd personal. Det ankommer sedan på den berörda personen att avgöra om innehållet gäller förskolan, skolan eller komvux verksamhet och i sådant fall se till att handlingen registreras.¹⁴ Det bör för e-post på samma sätt finnas ett system som ger arbetsgivaren möjlighet att vid den anställdes frånvaro ta del av de handlingar som inkommit.

4.4.3 Övriga allmänna handlingar

Andra handlingar som förekommer i förskolor och skolor är anmälningar som görs av personal till polis eller socialnämnd (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]).

Det bör också finnas vissa handlingar som rör verksamheternas ekonomi och administration. Exempel på sådana handlingar kan vara avtal med leverantörer, hyresavtal och budget. Troligtvis finns en del av denna typ av handlingar centralt i den kommunala förvaltningen.

Handlingar hänförliga till det systematiska kvalitetsarbetet vid förskolan eller skolan utgör också en del av de handlingar som finns. Även arbetsmiljöpolicy och liknande policyer utgör allmänna handlingar.

Slutligen utgör diariet och e-postloggar allmänna handlingar.

¹⁴ JO:s beslut 2001-11-16 dnr 2022-2000.

4.4.4 Sammanfattning

I tabellerna nedan finns en sammanfattning av de handlingar som i huvudsak hanteras i förskolor, skolor och komvux.

Tabell 4.1 Allmänna handlingar hänförliga till elever

Handlingar hänförliga till elever
Betyg
Elevers prestation
Elevers prov av skilda slag vid Skolverket
Individuell utvecklingsplan
Åtgärdsprogram – utredning
Åtgärdsprogram – programmet
Elevstödsärende – beslut
Elevstödsärende – övrig dokumentation
Beslut om tillrättaförande samt avskiljande av elev
Elevers närvaro/frånvaro
Skolkatalog
Elevers scheman
Anmälan till polis eller socialnämnd
E-post och sms-meddelanden beroende på innehåll

Tabell 4.2 Allmänna handlingar hänförliga till personal

Handlingar hänförliga till personal
Anställningshandlingar
Lärare och annan personals scheman
Disciplinära beslut och utredningar angående personal
Lönelistor (justerade)
Personalens post
E-post och sms-meddelanden beroende på innehåll

Tabell 4.3 Övriga handlingar

Övriga handlingar
Diariet
E-postlogg
Budget
Olika avtal, t.ex. inköp och liknande
Systematiskt kvalitetsarbete
Policyer

5 Dokumenthantering i privata aktörer på skolområdet

5.1 Dokumenthantering

Även om de fristående skolorna, förskolorna, fritidshemmen samt privat anordnad kommunal vuxenutbildning (komvux) och utbildning vid folkhögskolor som motsvarar svenska för invandrare (sfi) inte omfattas av de krav på dokumentation som offentlighetsprincipen medför, innebär andra regelverk att de i vissa avseenden omfattas av krav på dokumentation och dokumenthantering. Det betyder dock inte att handlingarna också är tillgängliga för allmänheten.

Vad gäller dokumentation och hantering av specifika dokumenttyper ställs vissa krav på de fristående skolorna, förskolorna och fritidshemmen främst i skollagen (2010:800) men även vad avser elevhälsan i patientdatalagen (2008:355). I kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om att kommunen ska tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i verksamheten, om de slutit avtal med en privat utförare. För vissa associationsformer finns det även krav på bokföring och bevarande av räkenskapsinformation enligt bokföringslagen (1999:1078). Även andra lagar innehåller bestämmelser som uppställer krav på dokumentation och i vissa fall även bevarande av handlingar. Nedan följer en genomgång av denna typ av bestämmelser. Genomgången gör inte anspråk på att vara heltäckande.

5.2 Dokumentationskrav i förskolan, skolan och komvux

5.2.1 Individuella utvecklingsplaner

Av 3 kap. 2 § skollagen framgår att alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Vårdnadshavare för ett barn ska förlöpande informeras om barnets eller elevens utveckling (3 kap. 3 § skollagen).

Läraren, eleven och elevens vårdnadshavare ska varje termin genomföra minst ett utvecklingssamtal om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas samt om vilka insatser som behövs för att eleven ska nå kunskapskraven och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen (10 kap. 12 §, 11 kap. 15 §, 12 kap. 12 §, 13 kap. 12 § skollagen). En gång per läsår ska läraren i årskurs 1–5, vid ett av utvecklingssamtalen, upprätta en skriftlig individuell utvecklingsplan. I den ska omdömen om elevens kunskapsutveckling i förhållande till kunskapskraven i de ämnen som eleven får undervisning i ges. Det ska även sammanfattas vilka insatser som behövs för att eleven ska nå betygsriterierna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen (10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § och 13 kap. 13 § skollagen). I offentligt bedrivna skolor ska individuella utvecklingsplaner utformas med målsättning om att de ska vara allmänna handlingar.¹ Utgångspunkten är därmed enligt tryckfrihetsförordningen och arkivlagen (1990:782) att de ska bevaras om det inte finns gallringsföreskrifter. I serien ”Bevara eller gallra” som getts ut av Sveriges kommuner och regioner (SKR) och Riksarkivet rekommenderas kommuner att bevara de individuella utvecklingsplanerna eftersom innehållet är värdefullt för både skolan och elev/vårdnadshavare, i synnerhet för elever som inte uppnår kunskapsmålen och inte heller får fullständiga betyg².

¹ Se t.ex. SOU 2011:58, *Skolans dokument – insyn och sekretess* s. 146 f.

² *Bevara eller gallra: 2 – Gallringsråd för kommuners, landstings och regioners utbildningsväsende*, Sveriges kommuner och landsting och Riksarkivet, fjärde upplagan 2011, <http://www.samradsgruppen.se/index.php/bevara-eller-gallra-rad-om-gallring/gallringsrad-foer-kommunala-verksamheter/utbildning-och-undervisning> (hämtad 2022-04-21).

5.2.2 Åtgärdsprogram och särskilt stöd

Som framgått ovan finns det enligt 3 kap. 2 och 3 §§ skollagen inte något uttryckligt krav på att dokumentera de åtgärder som vidtas för att ge den ledning och stimulans som behövs. För att i realiteten möta dessa krav bör det ändå krävas att det finns någon form av dokumentation. I 3 kap. 9 § skollagen framgår vidare att ett åtgärdsprogram ska utarbetas för en elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska behovet av särskilt stöd och hur det ska tillgodoses framgå. Det ska även framgå när åtgärderna ska följas upp och utvärderas och vem som är ansvarig för detta. Enligt 28 kap. 16 § skollagen går det att överklaga ett åtgärdsprogram respektive ett beslut att ett åtgärdsprogram inte ska utarbetas. Överklagandebestämmelsen gäller oavsett om huvudmannen är offentlig eller enskild. Om ett beslut om åtgärdsprogram överklagas till Skolväsendets överklagandekommitté ska vissa bestämmelser i förvaltningslagen (2017:900), FL, tillämpas. Vid ett överklagande ska överklagandet, det överklagade beslutet, myndighetens yttrande i ärendet, ansökan och eventuella bilagor samt övriga handlingar såsom beslutsunderlaget ges in.

Det är inte reglerat hur länge åtgärdsprogram ska sparas av enskilda huvudmän för fristående skolor. Trots att det saknas en uttrycklig reglering om att bevara åtgärdsprogram kan det möjligen läsas in i bestämmelserna i 3 kap. 3 och 4 §§ skollagen samt i förvaltningslagen, vad avser bestämmelserna om överklagande, där det förutsätts att beslutsunderlag och liknande kan lämnas in. Det bör också finnas intresse av att bevara handlingarna för att kunna visa vad man gjort i eventuella tillsyns- och skadeståndsprocesser.

Bestämmelserna om åtgärdsprogram gäller inte i förskolan. Det finns inte heller någon särskild bestämmelse om individuella utvecklingsplaner. I 8 kap. 9 § skollagen finns dock en bestämmelse om särskilt stöd till barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling. Denna bestämmelse innebär att uppgifter om ett barn bör dokumenteras.³

³ SOU 2011:58, *Skolans dokument – insyn och sekretess*, s. 84.

5.2.3 Nationella prov

Enligt 26 kap. 28 § skollagen ska huvudmannen för en fristående skola som genomför nationella prov bevara elevlösningar av de nationella proven. I andra stycket i bestämmelsen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om skyldigheten enligt första stycket. Skolverket har efter bemyndigande meddelat sådana föreskrifter. Av 23 § i Skolverkets föreskrifter om hantering och genomförande av nationella prov (SKOLFS 2013:19) följer att elevlösningarna ska bevaras i tre år efter provets genomförande och att de därefter kan makuleras.

Bestämmelsen infördes eftersom lagstiftaren ansåg att det var av stor vikt att fristående skolor kan delta på samma villkor som kommunala skolor vid Skolinspektionens centrala rättning av nationella prov samt att de som konstruerar proven har ett tillräckligt underlag för sitt utvecklingsarbete. För möjligheten till likvärdig bedömning av elevers prestation på de nationella proven ansågs det således angeläget att elevlösningar av elever i fristående skolor bevaras på samma sätt som i kommunala skolor (prop. 2011/12:49 s. 9).

För närvarande pågår ett arbete inom Skolverket med att införa en digital provplattform för genomförandet av nationella prov. Den kommer att börja lanseras år 2024. Nationella prov kommer därmed både att genomföras och rättas i den plattformen och då också arkiveras av Skolverket. Utrullningen av genomförandet av digitala nationella prov kommer att genomföras successivt. Det är oklart i vilken mån samtliga delprov på sikt kommer att genomföras digitalt. För närvarande är det dock klart att nationella prov i lägstadiet inte kommer att omfattas.⁴

5.2.4 Slutbetyg och betygskatalog

I grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan, anpassade gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning ska betyg sättas i den utsträckning och form som följer av skollagen eller annan författning (3 kap. 13 § skollagen). Av 3 kap. 18 § skollagen följer att betyg ska utfärdas skriftligt. I skolförordningen (2011:185) finns kompletterande föreskrifter om betygs-

⁴ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/01/lagstadiet-undantas-fran-digitaliseringen-av-nationella-prov/>, publicerat 2024-01-11.

katalog och om utfärdande av betygsdokument (6 kap. 9–16 §§ skollagen). Även för gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan finns bestämmelser om betygskatalog (8 kap. 8 § gymnasieförordningen (2010:2039)). Det finns även bestämmelser som rör dokumentation för nationella program i gymnasieskolan. Slutligen finns det kompletterande bestämmelser om betyg för komvux i 4 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

Huvudmannen för en fristående skola där betyg sätts ska lämna över elevernas slutbetyg eller de betygsdokument som eleven får efter fullföljd gymnasieutbildning till den kommun där skolan är belägen (29 kap. 18 § skollagen). Syftet med bestämmelsen är att garantera elever i fristående skolor tillgång till slutbetygen och liknande dokumentation över fullföljd utbildning oavsett vad som händer med den fristående skolan. De överlämnade betygshandlingarna omfattas sedan hos lägeskommunen av tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och arkivlagen. Därmed ges elever i fristående skolor en möjlighet att i efterhand kunna begära ut uppgifter om genomförd skolgång om t.ex. ett originalbetyg går förlorat (prop. 2009/10:165 s. 934).

5.2.5 Validering m.m.

Enligt 20 kap. 42 § skollagen kan en elev i kommunal vuxenutbildning få sina kunskaper och sin kompetens validerade. Med validering avses en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering och dokumentation samt ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de förvärvats. Den som får sina kunskaper och sin kompetens bedömda vid en validering ska ha möjlighet att få dessa dokumenterade skriftligt (20 kap. 43 § skollagen).

Betygssättning efter en validering sker inom komvux genom provning. Bestämmelserna om betygssättning samt utfärdande av betyg, examensbevis och komvuxbevis i 4 kap. förordning (2011:1108) om vuxenutbildning gäller även i tillämpliga delar vid provning.

Den som genomgått en kurs i kommunal vuxenutbildning och vill få sina kunskaper dokumenterade på annat sätt än genom betyg har också rätt att få ett intyg enligt 20 kap. 44 § skollagen.

5.2.6 Elevjournaler

För eleverna i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan ska det finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser (2 kap. 25 § första stycket skollagen). För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Det ska vidare finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 § andra stycket skollagen).

De journaler som förs av elevhälsan, t.ex. av skolläkare eller skolsköterska, omfattas av bestämmelserna i patientdatalagen. I 3 kap. i denna lag regleras skyldigheten att föra patientjournal. Den som för patientjournal ansvarar för uppgifter i journalen (3 kap. 4 § patientdatalagen). Av 3 kap. 17 § patientdatalagen framgår att en journalhandling ska bevaras i minst tio år efter det att den sista uppgiften fördes in i handlingen.

Vårdgivare är huvudmannen för den fristående skolan om skolsköterskan är anställd av skolan och, i annat fall, det företag som huvudmannen tecknat avtal med om att tillhandahålla skolhälsovård och elevhälsa. Det är vårdgivaren som är ansvarig för att journalerna förs enligt patientdatalagen (3 kap. 3 § patientdatalagen). Journalhandlingar hos privata vårdgivare är inte allmänna handlingar (se t.ex. SKL cirkulär 09:44 med råd om hantering av barn- och skolhälsovårdsjournaler, s. 2) Det är vårdgivaren som har ansvaret för att ta hand om skolhälsovårdsjournalerna i minst tio år. SKR och Riksarkivet rekommenderar dock att journalen bevaras för all framtid då den kan innehålla uppgifter av avgörande betydelse för den enskilde under hela livet samt för framtida forskning (SKL cirkulär 09:44 med råd om hantering av barn- och skolhälsovårdsjournaler, s. 4).

I 9 kap. patientdatalagen finns det bestämmelser om att Inspektionen för vård och omsorg kan besluta att omhänderta patientjournaler under vissa förutsättningar. Omhändertagna journalhandlingar ska då bevaras i minst tio år från att de kom in till arkivmyndigheten (9 kap. 4 § patientdatalagen).

5.2.7 Elevärenden

För flera av de åtgärder som ska vidtas enligt skollagstiftningen avseende enskilda elever kan det i praktiken följa vissa dokumentationskrav, även om uttryckliga bestämmelser om skriftlig dokumentation saknas. Här kan nämnas den anmälningsskyldighet som gäller om det kan befaras att en elev inte kommer att nå betygsgränserna eller kriterierna för bedömning av kunskaper och den utredning som ska följa enligt 3 kap. 7 § skollagen. Likaså medför bestämmelserna om anmälningsskyldighet vid frånvaro att krav ställs på dokumentation (4 kap. 8 § skolförordningen, 12 kap. 1 § gymnasieförordningen och 7 kap. 2 § förordningen om vuxenutbildning). Även den utredning om en elev i förskoleklassen, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan och sameskolans upprepade eller längre frånvaro som ska göras enligt 7 kap. 19 a § skollagen bör medföra ett krav på dokumentation. Av tredje stycket i samma bestämmelse framgår vidare att rektorn ska se till att frånvaron snarast anmäls till huvudmannen när en utredning om frånvaro har inletts.

Den utredningsskyldighet som föreskrivs inför beslut om mottagande i anpassade grundskolan, anpassade gymnasieskolan och specialskolan innebär också krav på en utökad dokumentation av känsliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden (7 kap. 5 och 6 §§ och 18 kap. 5 § skollagen). Detsamma gäller bestämmelserna om skyldighet att anmäla, utreda och vidta åtgärder mot kränkande behandling enligt 6 kap. 10 § skollagen eftersom bevisbörde-regeln i 6 kap. 14 § skollagen medför att skolhuvudmännen har ett särskilt intresse av att dokumentera för att visa att kränkande behandling eller represalier inte förekommit.

Uppgifter vid disciplinära åtgärder eller avstängningar behöver också dokumenteras (se 5 kap. skollagen, bl.a. 5 kap. 24 § skollagen). Detta följer också av hänvisningarna i 29 kap. 10 § skollagen till dokumentationsskyldighet enligt förvaltningslagen (2017:900), FL (se vidare om detta nedan).

Även anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) till socialtjänst kräver dokumentation. Att anmäla oro för ett barn är myndighetsutövning (29 kap. 10 § skollagen som hänvisar till 27 § FL). Skolan ska således alltid spara en kopia av den skriftliga anmälan.

Som framgått ovan finns dock inte några uttryckliga bestämmelser om dokumentation i dessa hänseenden och således inte heller

några bestämmelser som beskriver hur dokumentationen ska utformas. För enskilda huvudmän finns det inte heller några krav på att handlingarna ska bevaras.

När det gäller ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild enligt skollagen hos kommun, region eller enskild huvudman är dock enligt 29 kap. 10 § skollagen bl.a. 27 § FL om dokumentation om uppgifter samt 31 och 32 §§ FL om dokumentation och motivering av beslut tillämpliga. Det som sägs i bestämmelsen gäller dock inte vid betygssättning. Av bestämmelsen följer att uppgifter som en myndighet får på annat sätt än genom en handling snarast ska dokumenteras om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. Med myndighetsutövning menas en ärendehandläggning som innefattar ”utövning av befogenhet att för en enskild bestämna om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande” (prop. 1971:30 s. 331). Med ärende avses det som är föremål för åtgärder hos en myndighet i avsikt att leda fram till ett beslut. Som exempel på myndighetsutövning mot enskild som kan förekomma i skolväsendet kan nämnas beslut om åtgärdsprogram, disciplinära åtgärder, individåtgärder vid kränkande behandling och befrielse från obligatoriska inslag i undervisningen.⁵

5.2.8 Utdrag ur belastningsregistret

Sedan den 1 juli 2021 ska den som erbjuds en anställning inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, grundskolan, anpassade grundskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och anpassade gymnasieskolan samt annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. visa upp ett utdrag ur det register som förs enligt lagen (1996:620) om belastningsregister för den som erbjuder anställningen (2 kap. 31 § skollagen) i stället för att lämna in ett sådant.

En kontroll av ett registerutdrag ska numera dokumenteras genom en anteckning om att utdraget har visats upp. Anteckningen ska göras av den inom verksamheten som beslutar om att anställa, anlita eller ta emot någon. Någon annan dokumentation om kontrollen får inte göras. Lagändringen innebär således att det i en skola med kommunal huvudman inte längre går att ta del av utdraget med stöd av offentlighetsprincipen (jämför prop. 1999/2000:123 s. 19 och 20).

⁵ Olsson Staffan, *Secretess och anmälningsplikt i förskola och skola*, sjunde upplagan 2019, s. 48.

För kommunala förvaltningsmyndigheter och andra offentliga myndigheter som är skyldiga att registrera och bevara handlingar enligt offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen gäller numera att anteckningar om att utdrag har visats upp i stället ska bevaras i enlighet med bestämmelserna (prop. 2020/21:152 s. 41). Även om det saknas krav på att enskilda huvudmän ska bevara anteckningar om att utdrag visats upp borde det finnas ett intresse för dem att bevara det för att kunna visa att man gjort detta i en eventuell tillsynsprocess.

5.2.9 Systematiskt kvalitetsarbete på huvudmann- och skolenhetsnivå

Enligt skollagen ska ett systematiskt kvalitetsarbete genomföras både på huvudmannnivå och på skolenhetsnivå. Syftet är att säkerställa verksamhetens kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i skollag, läroplan och andra skolförfattningar.

Huvudmannens ansvar för utbildningen enligt 2 kap. 8 § skollagen innebär bl.a. att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt enligt 4 kap. 3 § skollagen att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla verksamheten så att de nationella målen kan uppfyllas.

Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som anges i 4 kap. 3 § skollagen ska enligt 4 § i samma kapitel genomföras även på förskole- och skolenhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet. Rektorn ansvarar för det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå.

För att i efterhand kunna följa upp kvalitetsarbetet dels på den egna lokala nivån, dels på nationell nivå i form av tillsyn, statlig kvalitetsgranskning och nationell uppföljning måste kvalitetsarbetet dokumenteras (prop. 2009/10:165, s. 672). Enligt 4 kap. 6 § skollagen ska dokumentationen ske både på huvudmannnivå och enhetsnivå. De närmare rutinerna för dokumentationsarbetet får utarbetas hos huvudmannen och på de enskilda förskole- och skolenheterna. Några närmare riktlinjer för dokumentationens utformning ges således inte. Avsikten är att dokumentationen ska kunna ligga till grund för bedömningar av kvalitetsarbetet och måluppfyllelsen

(prop. 2009/10:165, s. 672). Skolverket har utarbetat allmänna råd för bl.a. dokumentation för systematiskt kvalitetsarbete.⁶

5.3 Dokumentationskrav enligt annan lagstiftning

5.3.1 Information enligt kommunallagen

Om en kommun eller en region sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen eller regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10 kap. 9 § kommunallagen).

Bestämmelsen innebär att det inte enbart är en målsättning för kommuner och regioner att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamheten som lämnas över till privata utförare. Kommuner och regioner ska i avtalet med den privata utföraren reglera vilken information som ska lämnas av den privata utföraren. För att bestämma insynens omfattning ska det vid avtalets utformning och tecknande göras en avvägning mellan å ena sidan den privata utförarens intressen av exempelvis skydd för affärsmässiga förhållanden och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Exempel på information som kan bli aktuell att tillförsäkra sig är uppgifter om personalen och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, liksom information om antalet anställda, antalet anställda omräknat till heltid, personalkontinuitet, brukarundersökningar och den privata utförarens organisation och eventuella underleverantörer.⁷

5.3.2 Ekonomisk redovisning och räkenskapsinformation

Alla som driver näringsverksamhet ska fortlöpande föra räkenskaper i sin verksamhet. De allra flesta juridiska personer är även bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (1999:1078), BFL (se 2 kap. 1–5 §§). För vissa juridiska personer såsom ideella föreningar, registrerade trossamfund, samfällighetsföreningar och stiftelser inträder bokföringsskyldigheten om värdet av tillgångarna överstiger en och en halv miljon kronor (se 2 kap. 2 och 3 §§ BFL). Stiftelser som bedriver näringsverksamhet samt vissa andra former av stiftelser är

⁶ Skolverkets allmänna råd med kommentar (2015), *Systematiskt kvalitetsarbete – för skolväsendet*.

⁷ Madell Tom, Lundin Olle, *Kommunallagen – En kommentar*, JUNO version 3 A, 2022-02-24.

dock enligt 2 kap. 3 § tredje stycket BFL bokföringsskyldiga även om värdet av tillgångarna inte överstiger det angivna beloppet. Staten, kommunerna, regionerna, kommunalförbunden och regionförbunden, konkursbon samt stiftelser vars tillgångar enligt stiftelseförordnandet får användas endast till förmån för bestämda fysiska personer är inte bokföringsskyldiga enligt lagen (2 kap. 5 § BFL). En fysisk person som bedriver näringsverksamhet är bokföringsskyldig för denna (2 kap. 6 § BFL).

För de som är bokföringsskyldiga finns krav på att ekonomisk redovisning och räkenskapsinformation ska bevaras samt sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformation i den form som anges i 7 kap. 1 § 1 eller 2 BFL (4 kap. 1 § 3 BFL). Räkenskapsinformation omfattar vissa slag av information eller sammanställningar av information. Den delas in i tre kategorier, vilka är primär räkenskapsinformation, avtal och andra handlingar som är av särskild betydelse för företaget samt övriga handlingar som har betydelse för att förstå bokföringen. Enligt 7 kap. 1 § och 2 § BFL finns krav på att dokument, mikroskrift och maskinläsbara medier som används för att bevara räkenskapsinformation ska vara varaktiga och lätt åtkomliga samt att de ska bevaras fram till och med det sjunde året efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades. De ska vidare förvaras i Sverige.

Företag som är bokföringsskyldiga ska även efter varje räkenskapsårs slut antingen upprätta en årsredovisning, som ska offentliggöras, eller ett årsbokslut, som inte är offentligt (6 kap. 1 och 3 §§ BFL). En årsredovisning ska bestå av en balansräkning, en resultaträkning, noter och en förvaltningsberättelse (2 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554), ÅRL. Balansräkningen ska i sammandrag redovisa företagets samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på balansdagen (3 kap. 1 § ÅRL). Resultaträkningen ska i sammandrag redovisa företagets samtliga intäkter och kostnader under räkenskapsåret (3 kap. 2 § ÅRL).

Enligt 8 kap. 3 c § ÅRL ska registreringsmyndigheten registrera årsredovisning och revisionsberättelse för aktiebolag i aktiebolagsregistret. Av 8 kap. 16 § samma lag följer att detsamma gäller koncernredovisningar och koncernrevisionsberättelser.

5.3.3 Aktiebolagslagen

Aktiebolagslagen (2005:551), ABL, innehåller krav på dokumentation av bl.a. stiftelseurkund (2 kap.), bolagsordning (3 kap.), aktiebok (5 kap.), stämмо- och styrelseprotokoll (7 kap. respektive 8 kap.), revisionsberättelse (9 kap.), årsredovisning (se avsnittet ovan) m.m.

Bestämmelserna om stiftelseurkund och bolagsordning innehåller inget uttryckligt krav på att handlingarna ska bevaras. Enligt 2 kap. 22 § ABL ska styrelsen dock inom sex månader från stiftelseurkundens undertecknande anmäla bolaget för registrering i aktiebolagsregistret. Vid anmälan om registrering ska bl.a. en kopia av stiftelseurkunden, inklusive bolagsordningen lämnas in (1 kap. 4 § aktiebolagsförordning (2005:559)).

I 5 kap. 3 § ABL anges att aktieboken ska bevaras så länge bolaget består och under minst tio år efter bolagets upplösning. I bestämmelsens andra och tredje stycke anges hur bevarande av aktieboken i vanlig läsbar form samt med hjälp av automatiserad behandling ska ske.

Enligt 7 kap. 48 § ABL ska ordföranden se till att det förs protokoll vid bolagsstämman. Senast två veckor efter bolagsstämman ska protokollet hållas tillgängligt hos bolaget för aktieägarna. Protokollen ska förvaras på ett betryggande sätt (7 kap. 49 § ABL). Protokoll i pappersform ska bindas in eller i vart fall förvaras i läsbara pärmar med lösbladssystem. Protokoll i elektronisk form ska bevaras i sådan form att de inte kan ändras eller förloras.⁸ För vissa publika aktiebolag gäller, enligt 7 kap. 61 § andra stycket respektive 68 § tredje stycket, att riktlinjerna för ersättning till ledande befattningshavare respektive stämmoprotokollet (dock inte röstlängden) även ska hållas tillgängligt på bolagets webbplats under minst tre år.

Vid styrelsens sammanträden ska det föras protokoll. I protokollet ska de beslut som styrelsen fattat antecknas (8 kap. 24 § ABL). Av 8 kap. 26 § ABL följer att styrelsens protokoll ska föras i nummerförd och förvaras på ett betryggande sätt. Hur själva bevarandet bör anordnas får varje enskild styrelse bedöma. De kan t.ex. bevaras i lösbladssystem, i bunden bok eller i elektronisk form eller motsvarande. Lagen anger inte hur länge protokollet ska bevaras. Sannolikt måste de bevaras så länge de kan ha någon form av aktualitet, vilket

⁸ Nerep m.fl. *Aktiebolagslag* (2005:551) 7 kap. 49 § Lexino 2019-11-01 (JUNO).

i det enskilda fallet kan vara mer än de sju år som gäller för bevarande av räkenskapsmaterial.⁹

Enligt 9 kap. 28 § ABL ska revisionsberättelsen lämnas till bolagets styrelse senast tre veckor före årsstämman. Det finns inget uttryckligt krav på att revisionsberättelsen ska bevaras i lagen. Om en revisor har framställt en erinran till styrelsen eller den verkställande direktören, ska den antecknas i ett protokoll eller i en annan handling. Handlingen ska lämnas till styrelsen och bolaget ska förvara den på ett betryggande sätt (9 kap. 39 § ABL). Erinringar kan antecknas i protokoll eller i annan handling. Erinringar är inte offentliga men ska vara tillgängliga för framtida styrelseledamöter, verkställande direktör och revisorer (prop. 1975:103 s. 435).

5.3.4 Lagen om ekonomiska föreningar

För ekonomiska föreningar finns det vissa krav på dokumentation i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar, LEF. Det är t.ex. ett krav att en ekonomisk förening ska ha stadgar (1 kap. 3 § LEF). Bildande av en ekonomisk förening ska vidare registreras i föreningsregistret (2 kap. 2 § LEF). Både ansökan och uppsägning av medlemskap får bestämmas att de ska vara skriftliga (4 kap. 3 och 7 §§ LEF).

Styrelsen är också skyldig att föra en medlemsförteckning så att medlemsförhållandena kan bedömas i föreningen. Medlemsförteckningen ska föras med automatiserad behandling, i bunden bok eller i ett betryggande lösblads- eller kortsystem (5 kap. 1 och 2 §§ LEF). I 5 kap. 4 § LEF regleras när medlemsförteckningen ska upprättas eller ändras. En medlemsförteckning ska hållas tillgänglig hos föreningen för var och en som vill ta del av den (5 kap. 5 § LEF). Den ska också bevaras så länge föreningen består och under minst sju år efter föreningens upplösning (5 kap. 6 § LEF). Enligt 5 kap. 8 § LEF har varje medlem rätt att på begäran och utan kostnad få en skriftlig uppgift av föreningen om sitt medlemskap och om sina medlemsinsatser.

I 6 kap. 9 och 10 §§ LEF finns det bestämmelser om ordinarie föreningsstämma där styrelsen ska lägga fram årsredovisningen, revisionsberättelsen och ev. koncernredovisning. Vid årsstämman ska

⁹ Andersson m.fl., *Aktiebolagslagen – En kommentar till 8 kap. 26 §*, JUNO Version 16.

vissa beslut fattas. I 6 kap. 21 § LEF anges att en kallelse ska skickas med post till varje medlem i vissa uppräknade situationer. Kopior av årsredovisningen och revisionsberättelsen, och i förekommande fall koncernredovisningen och koncernrevisionsberättelsen, ska genast skickas med post till de personer som är medlemmar och innehavare av förslagsandelar som begär det (6 kap. 23 § LEF).

Vid föreningsstämman ska det upprättas en förteckning över närvarande medlemmar, ombud och biträden om det behövs (röstlängd) (6 kap. 27 § LEF). Enligt 6 kap. 39 § LEF ska ordföranden se till att det förs ett protokoll vid föreningsstämman. Protokollet ska hållas tillgängligt hos föreningen för medlemmarna och innehavare av förslagsandelar. Det ska vidare förvaras på ett betryggande sätt (6 kap. 40 § LEF).

Av 7 kap. 24 § LEF framgår att det ska föras protokoll vid styrelsens sammanträden. Styrelsens protokoll ska föras i nummerföljd och förvaras på ett betryggande sätt (7 kap. 25 § LEF).

Det finns vidare krav på att det ska antecknas i ett protokoll eller i en annan handling om revisorn framfört en erinran till styrelsen eller den verkställande direktören. Denna handling ska lämnas till styrelsen och föreningen ska förvara den på ett betryggande sätt (8 kap. 42 § LEF).

5.3.5 Personalärenden och arbetsrättsliga krav

Vad gäller personalärenden krävs dokumentation vid anställning och ärenden som rör omplacering. Enligt 6 c § lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, ska arbetsgivaren senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta lämna skriftlig information till arbetstagaren om alla villkor som är av väsentlig betydelse för anställningen. Ur den aspekten samt ur ett bevishänseende är det således också lämpligt att själva anställningsavtalet är skriftligt. Det saknas regler om att handlingar som rör anställningsförfarandet, t.ex. den nyanställdes meritförteckning, ska bevaras.

En uppsägning från arbetsgivarens sida ska enligt 8 § LAS vara skriftlig. Besked om att tidsbegränsad anställning inte kommer att fortsätta ska också vara skriftlig enligt 16 § LAS. Vidare ska besked om avskedande vara skriftligt enligt 19 § LAS. I uppsägningssituationen har arbetsgivaren en skyldighet att utreda och fullgöra ompla-

ceringskyldigheten. Arbetsgivaren har bevisbördan för att arbetstagaren på ett tydligt sätt presenterats omplaceringserbudandet. I praxis har det rekommenderats att erbjudandet lämnas skriftligt i syfte att minimera riskerna för missuppfattning (se AD 1987 nr 2).

Även socialförsäkringsbalken (2010:110), arbetstidslagen (1982:673) och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet kan medföra krav på dokumentation och bevarande av uppgifter som rör anställda i en verksamhet.

5.3.6 Arbetsmiljö

Enligt 3 kap. 2 a § arbetsmiljölagen (1977:1160), AML, ska arbetsgivaren systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö. Arbetsgivaren ska utreda arbetsskador, fortlöpande undersöka riskerna i verksamheten och vidta de åtgärder som föranleds av detta. När det gäller åtgärder som inte kan vidtas omedelbart ska arbetsgivaren planera för när de ska vidtas. Arbetsgivaren ska i den utsträckning verksamheten kräver dokumentera arbetsmiljön och arbetet med denna. Handlingsplaner ska därvid upprättas. I handlingsplanen ska anges när åtgärderna ska vara genomförda, vem som ansvarar för att de genomförs samt hur och när uppföljning ska ske. Handlingsplanerna ska alltid dokumenteras skriftligt.

Alla företag och verksamheter som har anställda omfattas av reglerna om systematiskt arbetsmiljöarbete. Det görs dock skillnad mellan ett företag med färre än tio anställda och ett företag med minst tio anställda vad avser hur mycket som ska vara skriftligt dokumenterat. I företag med minst tio anställda ska följande finnas:

- En skriftligt dokumenterad arbetsmiljöpolicy.
- Rutinerna för det systematiska arbetsmiljöarbetet ska vara skriftligt dokumenterade.
- En fördelning av arbetsmiljöuppgifter ska vara gjord och den ska vara skriftligt dokumenterad.
- Årliga uppföljningar av det systematiska arbetsmiljöarbetet ska genomföras och resultatet av uppföljningen ska dokumenteras skriftligt.

- Riskbedömningar och handlingsplaner ska alltid vara skriftligt dokumenterade.
- När det finns allvarliga risker i arbetet ska det alltid finnas skriftliga instruktioner för arbetet.

I företag och verksamheter med färre än tio anställda ska samtliga uppräknade punkter förutom den som avser arbetsmiljöpolicy finnas. Det ställs däremot inga krav på att det även ska vara skriftligt dokumenterat (se 3 kap. AML samt AFS 2001:1 Systematiskt arbetsmiljöarbete).

Arbetsmiljölagen och arbetsmiljöförordningen innehåller vidare bestämmelser om att dokumentera och behålla dokumentationen en viss tid. Enligt 3 § arbetsmiljöförordningen (1977:1166) ska skriftligt meddelande från Arbetsmiljöverket i skyddsfråga och intyg eller journal över kontroll, provning eller undersökning som avses i 4 kap. 1–3 §§ AML¹⁰ samt övriga handlingar som har samband därmed, av arbetsgivare eller den som yrkesmässigt driver verksamhet utan anställd, hållas tillgängliga under minst fem år räknat från den dag då handlingen utfärdades. Register som avses i 4 kap. 7 §¹¹ och 5 kap. 4 §¹² AML ska av arbetsgivare förvaras under minst tio år räknat från den dag då den sista anteckningen gjordes i registret.

5.3.7 Underlag till deklARATION

Skatteförfarandelagen (2011:1244) innehåller krav på dokumentation av underlag till olika former av deklARATIONER. Lagen innehåller även minimitider för hur länge den dokumentationen måste finnas kvar. Av 39 kap. 3 § skatteförfarandelagen framgår att den som är uppgiftsskyldig enligt 15–35 kap. i lagen i skälig omfattning genom räkenskaper, anteckningar eller annan lämplig dokumentation ska se

¹⁰ I 4 kap. 1–2 §§ AML avses kontroll av produkter, arbetsprocesser, arbetsmetoder och anläggningar. I 4 kap. 3 § AML avses förteckning och expositionsregister avseende ämnen som kan leda till ohälsa eller olycksfall.

¹¹ I 4 kap. 7 § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om att register får föras vid en läkarundersökning som avses i 5 och 6 §§ med uppgift om de undersöktas namn och undersökningsresultatet. I 5 § bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om bl.a. läkarundersökning om ett arbete innebär risk för ohälsa eller olycksfall och i 6 § hänvisas till om ett arbete medför särskild risk för vissa grupper. Se t.ex. AFS 2007:5 Gravida och ammande arbetstagare.

¹² I 5 kap. 4 § AML ges bemyndiganden om att föra register vid läkarundersökningar som förskrivits med stöd av 2 § fjärde stycket eller 3 § andra stycket. Bestämmelserna handlar om vad som gäller för minderåriga.

till att det finns underlag för att fullgöra uppgiftsskyldigheten samt för kontroll av uppgiftsskyldigheten och beskattningen. Skyldigheten gäller alltså såväl för den som är skyldig att lämna deklaration som för den som är skyldig att lämna kontrolluppgifter, särskilda uppgifter, informationsuppgifter eller periodiska sammanställningar. Tidsgränserna för bevarande av underlag regleras i 9 kap. 1 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261), där det föreskrivs att underlaget ska bevaras under sju år efter utgången av det kalenderår underlaget avser. Tidsgränsen överensstämmer med den i 7 kap. 2 § BFL.

5.3.8 Regler om preskriptionstider

Regler om preskriptionstider som även kan påverka hur länge privata aktörer bevarar vissa handlingar finns bl.a. i preskriptionslagen (1981:130), köplagen (1990:931), konsumentköplagen (2022:260), konsumenttjänstlagen (1985:716), lagen om skuldebrev (1936:81), checklagen (1932:131), konkurslagen (1987:672), lagen om försäkringsavtal (1927:77), varumärkeslagen (2010:1877), semesterlagen (1977:480) och lagen om arbetsskadeförsäkring (1976:380).

5.4 Vilka resurser kräver dokumenthantering i dag?

Som framgår ovan finns det redan en hel del krav på dokumenthantering även för privata aktörer. I vissa avseenden är associationsformen av företaget avgörande och vad gäller det systematiska arbetsmiljöarbetet är företagets storlek relevant. Krav på bevarande av handlingar förekommer dock inte i lika hög utsträckning som dokumentationsskyldighet.

Vad gäller skollagens krav på dokumentation finns det inte några övergripande regler om hur fristående förskolor och skolors dokument behöver hanteras eller sparas av huvudmannen förutom i några fall. Friskolornas riksförbund anser dock att det både för barnens och elevernas och förskolans och skolans rättssäkerhet är mycket viktigt att förskolan och skolan har egna rutiner för hur dokumenten ska hanteras. Dokument över barnens utveckling, likabehandlingsplaner och betygskataloger utpekas av Friskolornas riksförbund som viktiga handlingar som bör sparas över tid, dels för att eleverna ska ha möjlighet att få se dokument som rör dem, dels för att skolan ska

kunna visa vilka åtgärder den vidtagit t.ex. om skolan blir anmäld till Skolinspektionen. Friskolornas riksförbund hänvisar vidare till att Barn- och utbildningsnämndens (eller motsvarande nämnds) dokumenthanteringsplan kan vara en bra mall för de rutiner som den fristående verksamheten själv kan bestämma ska gälla för de handlingar som finns i verksamheten¹³.

¹³ Friskolornas riksförbund PM, *Dokumenthantering i fristående förskolor och skolor* 2012-10-23.

6 Uppgifter om enskilda huvudmän och utbildningsanordnare

I detta kapitel beskriver vi de enskilda huvudmännen och de privata utbildningsanordnarna i skolväsendet. Kapitlet bygger huvudsakligen på uppgifter från Skolverkets statistik. Vi har även inhämtat uppgifter från Skolinspektionen och Statistiska centralbyrån (SCB) avseende koncerner och från Folkbildningsrådet avseende folkhögskolor. Uppgifterna avser de förhållanden som rådde 2021.¹

Det fanns hösten 2021 totalt 2 476 enskilda huvudmän inom skolväsendet. Av dessa huvudmän bedrev 70 procent endast förskola. Detta framgår av tabell 6.1.

¹ Utredningen har jämfört med motsvarande uppgifter för 2022 och skillnaderna är små.

Tabell 6.1 Antal enskilda huvudmän för förskola, grundskola och gymnasieskola (och motsvarande skolformer) uppdelat på ägarform

Ägarform	Samtliga	varav endast förskola	varav även grund- och gymnasieskola m.m.*
Ekonomisk förening	990	870	120
Aktiebolag	923	508	415
Ideell förening	305	202	103
Stiftelser	144	48	96
Trossamfund**	88	85	3
Handels- och kommanditbolag	17	12	5
Fysisk person	8	8	–
Offentliga korporationer	1	–	1
Totalt	2 476	1 733	743

Källa: Uppgifter från Skolverket.

* I uppgifterna om grundskola och gymnasieskola ingår också huvudmän för anpassad grundskola och gymnasieskola. Dessutom förekommer att huvudmän för grundskola samtidigt bedriver utbildning i förskoleklass och fritidshem.

** Flera trossamfund bedriver också utbildning i form av framför allt ideella föreningar och stiftelser. Det gäller framför allt för förskolan.

För huvudmän som bara bedrev förskola var ekonomisk förening den vanligaste ägarformen, medan aktiebolag var den vanligaste ägarformen för huvudmän som bedrev grundskola och gymnasieskola. För huvudmän i skolväsendet har vi tillgång till ett antal variabler för att beskriva verksamheten: huvudmannens ägarform, antal förskoleenheter eller skolenheter, vilka skolformer som huvudmannen bedriver, antal inskrivna barn och elever och antal anställda som pedagogisk personal. Antalet pedagogisk personal avser antal anställda snarare än årsarbetskrafter eller helårstjänster. Uppgifterna omfattar också endast pedagogisk personal såsom lärare och förskollärare.² Personer med exempelvis rent administrativa tjänster ingår inte.

Huvudmän som endast bedrev förskola behandlas i avsnitt 6.1 och huvudmän som bedrev verksamhet utöver endast förskola behandlas i avsnitt 6.2. Uppgifter om de huvudmän som ingår i koncerner behandlas i avsnitt 6.3.

² Uppgifterna omfattar lärare (uppdelat på skolform och ämne), rektor, övrig skolledare, speciallärare, specialpedagog, yrkes- och studievägledare, studiehandledare på modersmål, lärarassistent, fritidspedagog, fritidsledare och annan pedagogisk personal.

Under 2021 fanns det totalt 100 enskilda som anordnade utbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad. Merparten av dessa var aktiebolag. Våra kunskaper om dessa enskilda utbildningsanordnare är dock mer begränsad, framför allt eftersom uppgifterna om dessa omfattas av sekretessen i 24 kap. 8 § OSL. Det fanns också 23 folkhögskolor som bedrev utbildning i komvux som svenska för invandrare med egen betygsrätt.

Enskilda anordnare av komvux behandlas i avsnitt 6.4 och folkhögskolor som anordnar sfi i avsnitt 6.5.

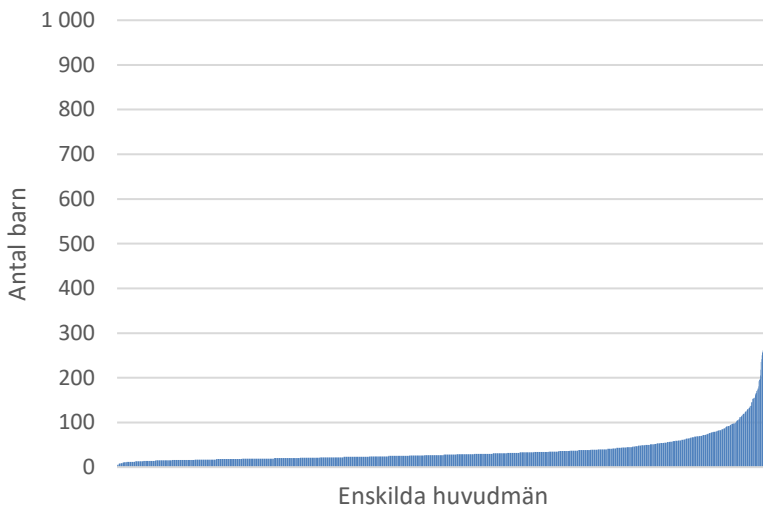
6.1 Huvudmän som bara bedriver förskola

Hösten 2021 fanns det 1 733 huvudmän som endast bedrev verksamhet inom förskolan. Därutöver fanns det 263 huvudmän som bedrev förskola och verksamhet inom en eller flera andra skolformer (se avsnitt 6.2). Sammanlagt fanns det alltså 1 996 huvudmän som bedrev förskola. I detta avsnitt behandlar vi dock endast de huvudmän som bara bedrev förskola. Dessa huvudmän skiljer sig från övriga genom att de är många till antalet, men respektive huvudman har en förhållandevis liten verksamhet. Därför finns det anledning att redovisa dessa huvudmän separat.

Huvudmän som bara bedrev förskola hade hösten 2021 i genomsnitt 46 barn inskrivna i sin verksamhet. Medianen för antalet inskrivna barn var dock endast 28 barn, vilket innebär att hälften av alla huvudmän hade 28 eller färre barn i sin verksamhet. Ett fåtal huvudmän hade ett större antal barn i sin verksamhet. Sex huvudmän hade mer än 1 000 barn och den största huvudmannen hade drygt 2 500 barn.

I figur 6.1 visas antalet inskrivna barn per enskild huvudman som endast bedriver förskola. Varje huvudman representeras av en stapel som anger antalet barn. Eftersom det är så många huvudmän går det dock inte att urskilja de individuella staplarna. De sex huvudmän som hade fler än 1 000 barn har exkluderats för att göra figuren mer lättläst.

Figur 6.1 Antal barn per enskild huvudman som endast bedriver förskola hösten 2021



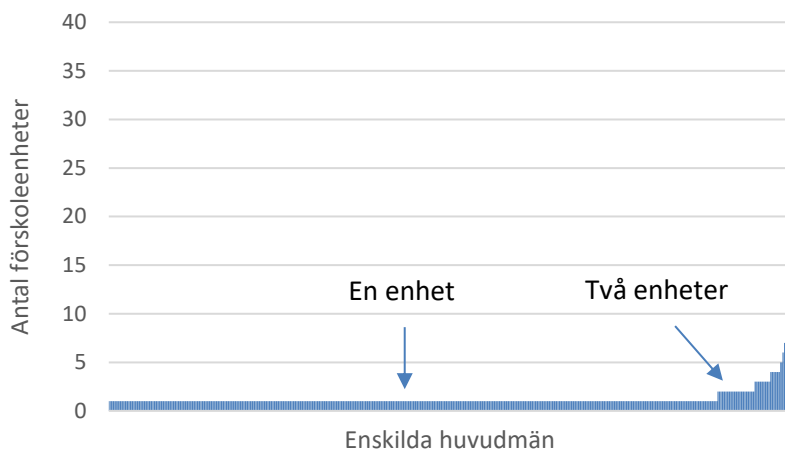
Källa: Skolverket.

Not: De sex huvudmän som hade mer än 1 000 barn inskrivna har exkluderats ur figuren i syfte att göra den mer lättläst.

Av figur 6.1 framgår tydligt att de flesta enskilda huvudmän som endast bedriver förskola har relativt få inskrivna barn. Det är endast en liten andel av alla huvudmän (96 av 1 733 huvudmän eller motsvarande 6 procent) som har fler än 100 barn inskrivna i sin verksamhet.

Även om man ser till antalet förskoleenheter per huvudman framgår att de flesta huvudmännen bedriver en relativt liten verksamhet. I figur 6.2 visas fördelningen av antalet förskoleenheter per enskild huvudman.

Figur 6.2 Antal förskoleenheter per enskild huvudman som endast bedriver förskola hösten 2021



Källa: Bearbetning av uppgifter från Skolverket.

Av samtliga huvudmän som endast bedrev förskola hösten 2021 hade 89 procent (eller 1 546 huvudmän) bara en förskoleenhet. Den huvudman som hade flest förskoleenheter hade 39 enheter.

Fördelningen av antalet anställda som pedagogisk personal per huvudman uppvisar samma mönster som antalet inskrivna barn och förskoleenheter. Den övervägande andelen av huvudmännen har relativt få anställda medan en mindre andel har förhållandevis många. Fördelningen av antalet anställda som pedagogisk personal per huvudman framgår i figur 6.3.

Figur 6.3 Antal anställd pedagogisk personal per enskild huvudman som endast bedrev förskola hösten 2021

Källa: Bearbetning av uppgifter från Skolverket.

De huvudmän som bara bedrev förskola hade i genomsnitt 11 personer anställda som pedagogisk personal. Om vi bara ser till de som hade en förskoleenhet är medeltalet dock endast 8 anställda per huvudman. Av samtliga huvudmän som endast bedrev förskola hade 12 huvudmän mer än 100 anställda som pedagogisk personal. Den huvudman med flest anställda hade drygt 500 anställda som pedagogisk personal.

I tabell 6.2 nedan sammanfattas fördelningen av förskoleenheter, inskrivna barn och antal anställda.

Tabell 6.2 Fördelningen av antal förskoleenheter, barn och anställda som pedagogisk personal för enskilda huvudmän som bara bedrev förskola hösten 2021

	Min	Första kvartilen	Median	Tredje kvartilen	Max
Antal förskoleenheter	1	1	1	1	39
Antal barn	5	20	28	41	2 561
Antal anställda som ped. personal	2	5	7	11	505

Källa: Bearbetning av uppgifter från Skolverket.

I tabell 6.3 framgår antalet barn, förskoleenheter och pedagogisk personal i genomsnitt uppdelat på ägartyp.

Tabell 6.3 Antal huvudmän som endast bedriver förskola fördelat på ägartyp samt antal barn och förskoleenheter i genomsnitt hösten 2021

Ägartyp	Antal huvudmän	Antal barn i genomsnitt	Antal förskoleenheter i genomsnitt	Antal pedagogisk personal i genomsnitt
Ekonomisk förening	870	28	1,0	7,3
Aktiebolag	508	84	1,8	18,8
Ideell förening	202	30	1,1	8,1
Stiftelser	48	42	1,2	11,8
Trossamfund	85	41	1,5	11,2
Handels- och kommanditbolag	12	35	1,7	10,4
Fysisk person	8	28	1,1	8,1
Totalt	1 733	46	1,3	11,1

Källa: Uppgifter från Skolverket.

Det vanligaste är att större huvudmän är aktiebolag. Aktiebolag som driver förskola har i genomsnitt 84 barn per huvudman samt fler förskoleenheter och anställda.

6.2 Huvudmän som även bedriver grundskola och gymnasieskola

Hösten 2021 fanns det 743 enskilda huvudmän som bedrev verksamhet utöver endast förskola. Över hälften av huvudmännen var aktiebolag och det vanligaste var att huvudmannen bedrev verksamhet inom grundskolan. Det framgår av tabell 6.4.

Tabell 6.4 Antal huvudmän som bedriver verksamhet inom olika skolformer uppdelat på ägartyp, hösten 2021

	Totalt	För-skola	För-skole-klass	Grund-skola	Grund-särskola	Fritids-hem	Gym-nasie-skola	Gym-nasie-särskola
Aktiebolag	415	92	203	263	28	210	166	19
Ekonomisk förening	120	74	115	117	5	111	2	-
Ideell förening	103	51	90	95	4	85	11	1
Stiftelse	96	41	68	81	5	73	24	9
Handels- och kommanditbolag	5	2	3	4	-	3	1	1
Trossamfund	3	3	3	3	-	3	-	-
Offentliga korporationer	1	-	-	-	-	-	1	-
Samtliga	743	263	482	563	42	485	205	30

Källa: Uppgifter från Skolverket.

De huvudmän som var aktiebolag bedrev i regel något större verksamhet än övriga enskilda huvudmän. Dessa huvudmän hade i genomsnitt fler elever, fler anställda som pedagogisk personal och fler skolenheter än övriga enskilda huvudmän. Det framgår i tabell 6.5.

Tabell 6.5 Antal enskilda huvudmän samt genomsnittligt antal barn och elever, pedagogisk personal och skolenheter per huvudman uppdelat på ägarform hösten 2021

Ägartyp	Antal huvudmän	Genomsnitt barn och elever	Genomsnitt anställd ped. personal	Genomsnitt skolenheter
Aktiebolag	415	617	72	2,3
Ekonomisk förening	120	168	28	1,1
Ideell förening	103	214	34	1,1
Stiftelse	96	381	52	1,4
Handels- och kommanditbolag	5	137	23	1,2
Trossamfund	3	236	39	1,3
Offentliga korporationer	1	620	86	4
Samtliga	743	453	57	1,8

Källa: Uppgifter från Skolverket.

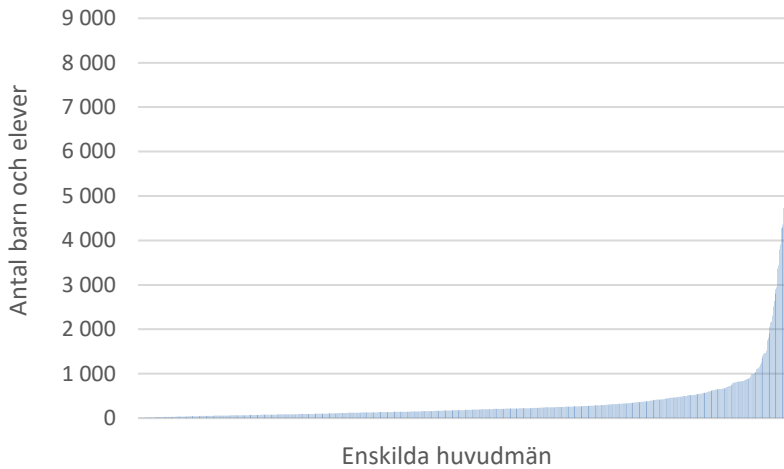
Huvudmännen hade i genomsnitt 453 barn och elever i sin verksamhet. Det är dock stor skillnad mellan de olika skolformerna. I förskolan har huvudmännen i genomsnitt 112 barn inskrivna, medan antalet elever i grundskolan i genomsnitt är 341 elever och i gymnasieskolan 509 elever. Även vad gäller antalet barn och elever syns en tydlig skillnad mellan huvudmän som är aktiebolag och övriga ägarformer. Det framgår av tabell 6.6.

Tabell 6.6 Genomsnittligt antal barn och elever per skolform och ägarform

Ägarform	Totalt	Förskola	Grundskola	Gymnasieskola
Aktiebolag	617	231	515	547
Ekonomisk förening	168	48	128	133
Ideell förening	214	49	177	196
Stiftelse	381	55	271	436
Handels- och kommanditbolag	137	55	130	58
Trossamfund	236	76	160	-
Offentliga korporationer	620	-	-	620
Samtliga	453	112	341	509

Källa: Uppgifter från Skolverket.

Även för huvudmän som bedriver verksamhet utöver endast förskola ser vi en fördelning med ett förhållandevis stort antal mindre och medelstora huvudmän samt ett mindre antal större huvudmän, se figur 6.4. Antalet barn och elever varierar mellan 5 för de två minsta och 14 500, 22 000 och 31 000 för de tre största huvudmännen.

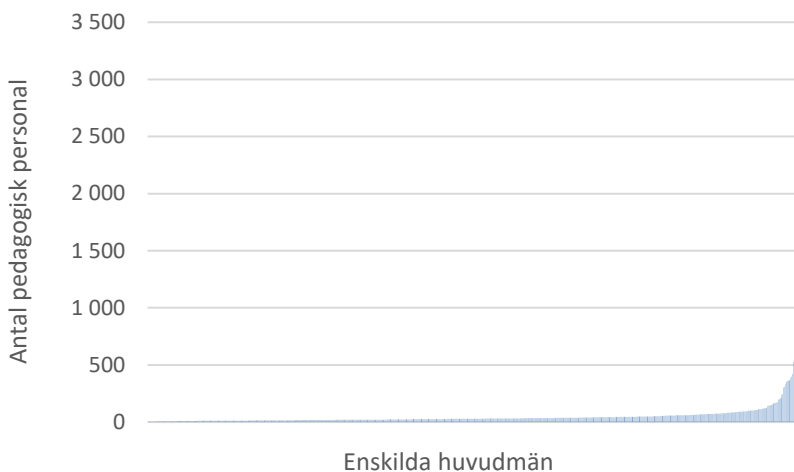
Figur 6.4 Antal barn och elever per enskild huvudman hösten 2021

Källa: Uppgifter från Skolverket.

Not: De tre största huvudmännen som hade mer än 10 000 barn och elever i sin verksamhet har exkluderats ur figuren i syfte att göra den mer lättläst.

Uppdelningen mellan å ena sidan små och medelstora huvudmän och å andra sidan stora huvudmän blir än tydligare om vi ser till antalet pedagogisk personal per huvudman. Antalet anställda varierar mellan tre anställda för den minsta till 3 100 för den största huvudmannen. Av samtliga 743 huvudmän hade 679 huvudmän mindre än 100 anställda. Fördelningen av antalet anställda pedagogisk personal framgår av figur 6.5.

Figur 6.5 Antal anställd pedagogisk personal per enskild huvudman som bedriver verksamhet utöver endast förskola hösten 2021



Källa: Uppgifter från Skolverket.

Antalet skolenheter per huvudman varierar mellan en skolenhet för de flesta huvudmännen (599 av 743 huvudmän) och 44 skolenheter för den största huvudmannen. Det framgår av figur 6.6.

Figur 6.6 Antal skolenheter per enskild huvudman



Källa: Uppgifter från Skolverket.

I tabell 6.7 nedan sammanfattas fördelningen av skolenheter, elever och antal anställda.

Tabell 6.7 Fördelningen av antal skolenheter, elever och anställda som pedagogisk personal för enskilda huvudmän som bedrev verksamhet utöver endast förskola hösten 2021

	Min	Första kvartilen	Median	Tredje kvartilen	Max
Antal skolenheter	1	1	1	1	44
Antal elever	5	90	183	333	30 752
Antal anställda som ped. personal	3	18	30	47	3 116

Källa: Bearbetning av uppgifter från Skolverket.

6.2.1 Uppgifter på skolenhetsnivå

För huvudmän som bedriver verksamhet inom grundskola och gymnasieskola kan vi också analysera storleken för respektive skolenhet.

Det finns drygt 7 000 skolenheter för barn- och ungdomsutbildningen inom skolväsendet. Av dessa drivs drygt 1 400 skolenheter av enskilda huvudmän, vilket motsvarar 20 procent av alla skolenheter. Antalet skolenheter framgår av tabell 6.8.

Tabell 6.8 Antal skolenheter vårterminen 2022 uppdelat på skolform och huvudmannatyp

	Enskild	Kommun	Region	Stat	Totalt
Grundskola och förskoleklass*	856	3 947	1	15	4 819
Grundsärskola	53	618	1	-	672
Gymnasieskola	464	841	12	-	1 317
Gymnasiesärskola	35	213	8	-	256
Totalt	1 408	5 619	22	15	7 064

Källa: Skolverket, utdrag ur skolenhetsregistret 2022-06-02.

* I kategorin grundskola och förskoleklass inkluderas även de 10 statliga specialskolorna och de 5 statliga sameskolorna, även om dessa är egna skolformer som motsvarar grundskolan och grundsärskolan.

De enskilda huvudmännen är som regel mindre än de offentliga. Vad gäller storleken för skolenheterna är däremot skillnaderna mellan offentliga och enskilda huvudmän inte så stora. Enskilda huvudmäns skolenheter är i genomsnitt något mindre än de offentliga huvud-

männens skolenheter, men skillnaderna är förhållandevis små. Detta framgår av tabell 6.9.

Tabell 6.9 Fördelningen av elever per skolenhet hösten 2021

	Min	Första kvartilen	Median	Tredje kvartilen	Max
Offentliga huvudmän	1	112	208	324	2 600
– varav förskoleklass och grundskola	1	108	202	315	1 204
– varav gymnasieskola	1	136	236	371	2 600
Enskilda huvudmän	1	84	170	302	1 748
– varav förskoleklass och grundskola	3	68	154	300	1 301
– varav gymnasieskola	1	117	190	305	1 748

Källa: Bearbetning av uppgifter från Skolverket.

Av tabell 6.9 ser vi att även om enskilda huvudmäns skolenheter i genomsnitt är mindre, så är fördelningen mellan stora och små skolenheter förhållandevis likartad mellan offentliga och enskilda huvudmän. Både hos offentliga och enskilda huvudmän finns mycket stora och mycket små skolenheter.

Att det förekommer skolenheter med en eller enstaka elever beror på att begreppet skolenhet definieras organisatoriskt. I flera fall handlar det om så kallade resursskolor som bedriver verksamhet i anslutning till en annan skola eller om introduktionsprogram i gymnasieskolan som organiserats som egna skolenheter.

6.3 Uppgifter om koncerner

Enskilda huvudmän kan ingå i en större koncern som består av ett moderbolag och ett eller flera dotterbolag där moderbolaget har ett bestämmande inflytande över alla sina dotterföretag.³ Bolagen kan också ingå i en hierarki med flera nivåer där även moderbolaget kan ha ett ytterligare moderbolag över sig.

³ 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551). Vi utgår från definitionen av koncern i aktiebolagslagen, men är främst intresserade av koncerner i ett funktionellt perspektiv – dvs. om den aktuella huvudmannen ingår i en större struktur från vilken huvudmannen kan hämta stöd.

Av de totalt 2 476 enskilda huvudmännen, ingick 515 (motsvarande 21 procent) i en koncern.⁴ Detta framgår av tabell 6.10.

Tabell 6.10 Antal enskilda huvudmän och antal av dessa som ingår i en koncern 2021

	Ingår i en koncern	Ingår ej i en koncern	Totalt
Huvudmän med endast förskola	233	1 500	1 733
Övriga huvudmän	282	461	743
Totalt	515	1 961	2 476

Källa: Uppgifter från Skolverket, Skolinspektionen och SCB.

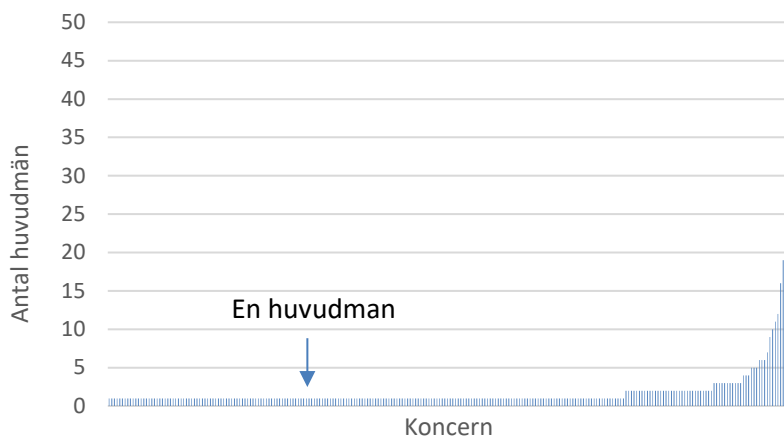
Av tabell 6.10 framgår också att det är vanligare att huvudmän med verksamhet utöver endast förskola ingår i en koncern. Bland dessa huvudmän ingick 38 procent i en koncern jämfört med endast 13 procent för huvudmän med endast förskola. De huvudmän som ingår i koncerner är till övervägande delen aktiebolag, även om det förekommer att enstaka ekonomiska föreningar och stiftelser ingår i koncerner.

Under 2021 fanns det totalt 256 koncerner bland huvudmännen i skolväsendet.⁵ Av dessa hade 110 koncerner (dvs. 43 procent) endast huvudmän som bedrev förskola inom sin verksamhet.

Sett endast till förskole- och skolverksamhet är de flesta av koncernerna relativt små. Av samtliga 256 koncerner hade 194 endast en huvudman i sin bolagsstruktur. Detta framgår av figur 6.7.

⁴ Uppgifter om koncerner har hämtats från Skolinspektionen för huvudmän med verksamhet utöver endast förskola och från SCB:s företagsregister för huvudmän som endast bedriver förskola. Med hjälp av organisationsnummer har uppgifter om koncerner sedan kombinerats med uppgifter från underlaget till Skolverkets statistik för att få fram uppgifter om antal skolenheter, barn och elever samt pedagogisk personal.

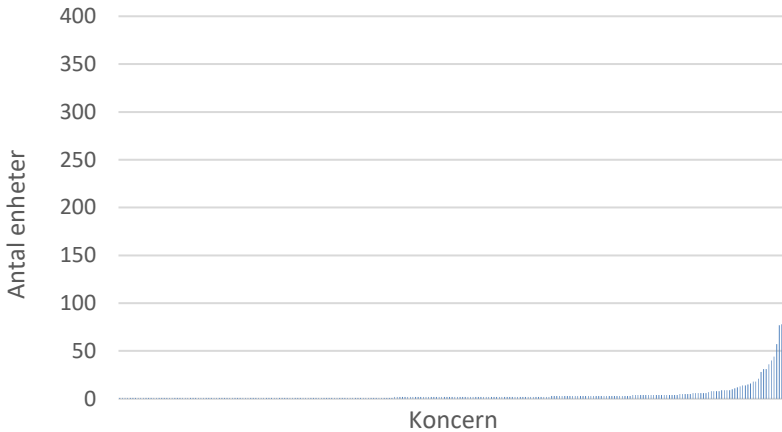
⁵ Antalet avser antalet toppmoderbolag, dvs. antalet unika bolag som återfinns högst upp i respektive koncernstruktur.

Figur 6.7 Antal huvudmän per koncern inom skolväsendet 2021

Källa: Uppgifter från Skolverket, Skolinspektionen och SCB.

Ett fåtal huvudmän har en relativt omfattande verksamhet inom skolväsendet. Det är framför allt två koncerner som sticker ut med 45 respektive 48 huvudmän inom koncernen. Den tredje största skolkoncernen har 19 huvudmän i sin verksamhet.

En liknande bild framträder om vi ser till antalet förskole- och skolenheter per koncern. Av de totalt 256 koncernerna hade 105 koncerner endast en förskole- eller skolenhet i sin verksamhet. Det framgår av figur 6.8.

Figur 6.8 Antal förskole- och skolenheter per koncern 2021

Källa: Uppgifter från Skolverket, Skolinspektionen och SCB.

Även sett till antal enheter är det två koncerner som sticker ut – samma koncerner som sticker ut vad gäller antalet huvudmän. De två största koncernerna har 386 respektive 153 förskole- och skolenheter i sin verksamhet, jämfört med den tredje största koncernen som har 78 enheter.

Slutligen sett till antal barn och elever per koncern framkommer också samma bild med ett fåtal stora skolkoncerner. Detta framgår i figur 6.9.

Figur 6.9 Antal barn och elever per koncern 2021

Källa: Uppgifter från Skolverket, Skolinspektionen och SCB.

Av de 256 koncernerna har 201 mindre än 400 barn och elever i sin verksamhet. De två största koncernerna har 78 000 respektive 31 000 barn och elever.

Av figurerna ovan framgår alltså att det finns ett tiotal större skolkoncerner och ett stort antal koncerner med mer begränsad verksamhet i skolväsendet. Bland koncernerna finns också flera som visserligen har en liten verksamhet i skolväsendet, men med mycket omfattande verksamhet inom andra sektorer. Till exempel finns bland moderbolagen några av de stora industrijättarna som Peab, Sandvik, Scania, Skanska och Geely (Volvo). Deras verksamhet i skolväsendet är som regel mycket begränsad, även om deras verksamhet i övrigt är desto mer omfattande.

Även om de huvudmän som ingår i koncernen som regel är aktiebolag, behöver inte moderbolagen vara det. Bland de 256 koncernerna finns exempelvis ett antal stiftelser, två regioner, en kommun och ett kommunalförbund.⁶ Ibland är koncernen tämligen enkel med ett moderbolag och ett dotterbolag. I andra fall är koncernen mer omfattande och komplex med flera hierarkiska nivåer. Ibland är det dotterbolaget som bedriver utbildning och ibland är utbildningen

⁶ De två regionerna är Region Dalarna och Region Kronoberg. Södertälje kommun driver en förskola via ett kommunalt bolag och Göteborgsregionens kommunalförbund driver fyra internationella skolor via ett aktiebolag.

organiserad i ett moderbolag som i sin tur har andra dotterbolag under sig.

6.4 Enskilda anordnare av komvux

För kommunal vuxenutbildning (komvux) kan endast en kommun – ensam eller i samverkan med andra i ett kommunalförbund – eller en region vara huvudman. Däremot kan huvudmannen anlita en enskild utbildningsanordnare på entreprenad.⁷

Under 2021⁸ lästes drygt hälften av kurserna i komvux hos en enskild utbildningsanordnare som anordnade utbildning på entreprenad. Detta framgår i tabell 6.11.

Tabell 6.11 Antal och andel kursdeltagare som läst hos en enskild utbildningsanordnare 2021 uppdelat på komvux olika skolformsdelar

	Totalt antal kursdeltagare	därav med enskild anordnare	Andel med enskild anordnare
Svenska för invandrare	165 361	64 389	39 %
Grundläggande nivå	162 621	68 983	42 %
Gymnasial nivå	966 792	528 774	55 %
Totalt	1 294 774	662 146	51 %

Källa: Skolverkets officiella statistik 2021, Komvux tabell 4B.

Not: Med kursdeltagare avses antalet lästa kurser. En elev kan delta i flera kurser och därmed räknas som flera kursdeltagare under året. Uppgifter saknas om komvux som särskild utbildning.

Komvux på gymnasial nivå utgör den största delen av komvux och är även den skolformsdel där det är mest vanligt med enskilda utbildningsanordnare. Sett till kurser så varierar andelen som läser hos enskild anordnare från 20 procent för kursen Vårdpedagogik och handledning till 94 procent för kursen Moderna språk 1.

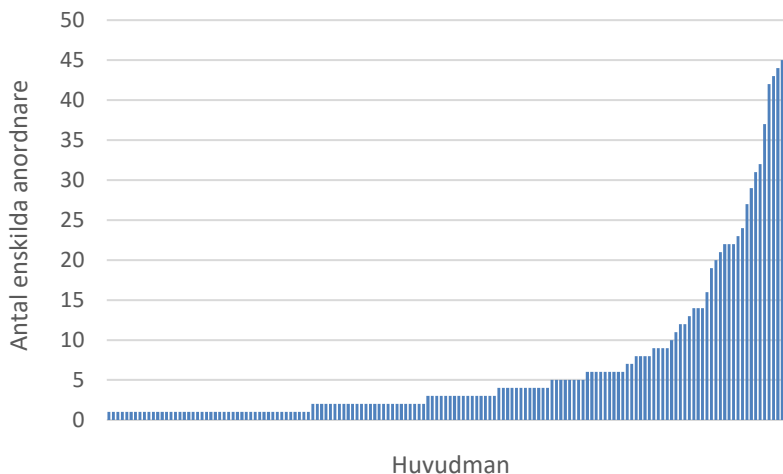
Under 2021 anordnades komvux i totalt 248 kommuner eller kommunalförbund. Av dessa var det 154 kommuner eller kommunalförbund som anlidade en eller flera enskilda utbildningsanordnare på

⁷ Kommuner kan anlita enskilda anordnare med stöd av bestämmelser i 23 kap. skollagen (2010:800).

⁸ Utredningen har även tittat på data för 2022, skillnaden mellan åren små. Generellt har andelen kursdeltagare i komvux gått ned under 2022 jämfört med 2021, men andelen kursdeltagare hos enskild anordnare har inte förändrats.

entreprenad.⁹ Fördelningen av antal enskilda anordnare per huvudman framgår i figur 6.10.

Figur 6.10 Antal enskilda utbildningsanordnare av komvux per huvudman som anlitate externa anordnare på entreprenad 2021



Källa: Uppgifter från Skolverket

I figur 6.10 kan man utläsa att den största delen av de huvudmän som anlitate externa anordnare på entreprenad, endast anlitate ett fåtal. Av de 154 huvudmännen var det 108 som anlitate fem eller färre anordnare. Den huvudman som anlitate flest hade 46 anordnare på entreprenad. Av de tjugo huvudmän som anlitate flest enskilda utbildningsanordnare, var femton kommuner i Region Stockholm.

Under 2021 fanns det sammanlagt 100 enskilda utbildningsanordnare som bedrev utbildning i komvux på entreprenad. Av dessa var 87 anordnare (motsvarande 87 procent) aktiebolag, se tabell 6.12.

⁹ Uppgifterna om antalet enskilda utbildningsanordnare är framtagna av Skolverket från underlaget till den officiella statistiken över komvux. När huvudmännen rapporterar in uppgifter om komvux till SCB, anger de sedan 2020 också organisationsnumren för de enskilda utbildningsanordnare som anlitas. Skolverket har därefter kunnat ta fram uppgifter om de enskilda anordnarna ur underlaget till statistiken.

Tabell 6.12 Antal enskilda utbildningsanordnare av komvux uppdelat på ägartyp kalenderåret 2021 samt genomsnittligt antal elever och kursdeltagare

	Antal anordnare	Genomsnittligt antal elever	Genomsnittligt antal kursdeltagare
Aktiebolag	87	2 863	7 280
Ideell förening	9	1 655	2 608
Ekonomisk förening	1	*	*
Handels- och kommanditbolag	1	*	*
Trossamfund	1	*	*
Fysisk person	1	*	*
Totalt	100	2 647	6 583

Källa: Uppgifter från Skolverket.

* Uppgifterna omfattas av sekretessen i 24 kap. 8 § OSL och den tillfälliga bestämmelsen i 24 kap. 8 a § OSL är inte tillämplig på uppgifter om enskilda utbildningsanordnare av komvux. Därför kan vi inte visa uppgifter om antal elever och kursdeltagare när det endast finns en anordnare för den aktuella ägartypen. Dessa uppgifter har därför prickats i tabellen.

Enskilda kan också anordna utbildning motsvarande komvux med stöd av bestämmelserna i 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Anordnarna kan då få tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg. Flera av de enskilda utbildningsanordnare som huvudmän anlitar på entreprenad har också sådan egen betygsrätt och möjlighet att bedriva egen utbildning motsvarande komvux. Dessa anordnare finns registrerade i skolenhetsregistret. Av de 100 utbildningsanordnare som var verksamma på entreprenad under 2021, var minst 62 anordnare även registrerade i skolenhetsregistret som anordnare med egen betygsrätt.¹⁰

Fördelningen av elever, kursdeltagare och huvudmän framgår i tabell 6.13. Av de 100 anordnarna finns det två anordnare som sticker ut genom att de har en mycket stor verksamhet. Av den anledningen blir medelvärdet missvisande eftersom de i så stor utsträckning påverkas av dessa två anordnares extremvärden. För att visa fördelningen utifrån storlek använder vi i stället median och kvartiler.

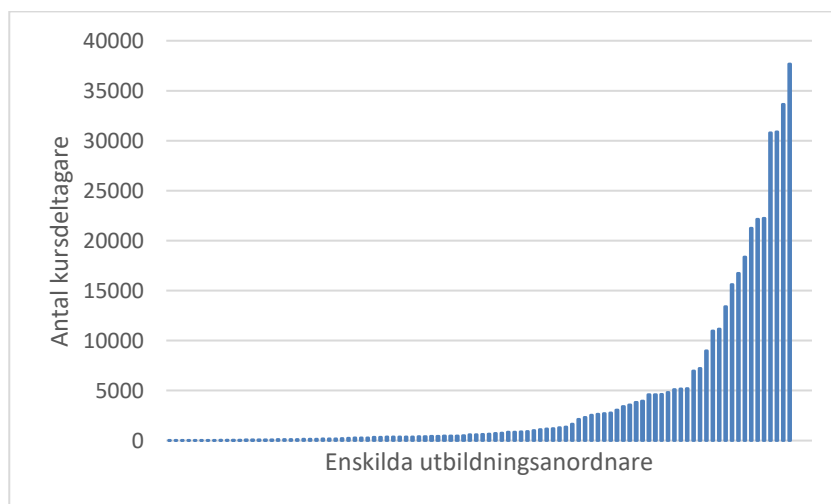
¹⁰ Denna jämförelse avser endast första halvåret 2021. Ytterligare anordnare med betygsrätt kan ha tillkommit under andra halvåret vilket innebär att vi endast kan säga att antalet anordnare med betygsrätt som också bedrev verksamhet på entreprenad var minst 62 av 100 under 2021.

Tabell 6.13 Fördelningen av elever, kursdeltagare och antal huvudmän för enskilda utbildningsanordnare av komvux 2021

	Min	Första kvartilen	Median	Tredje kvartilen	Max
Elever	1	50	168	1 555	87 717
Kursdeltagare	1	182	658	4 125	195 800
Huvudmän	1	1	3	8	109

Källa: Uppgifter från Skolverket.

I figur 6.11 visar vi antalet kursdeltagare per enskild utbildningsanordnare. De två största anordnarna har exkluderats ur figuren för att göra den mer läsbar.¹¹

Figur 6.11 Antal kursdeltagare per enskild utbildningsanordnare av komvux kalenderåret 2021

Källa: Uppgifter från Skolverket.

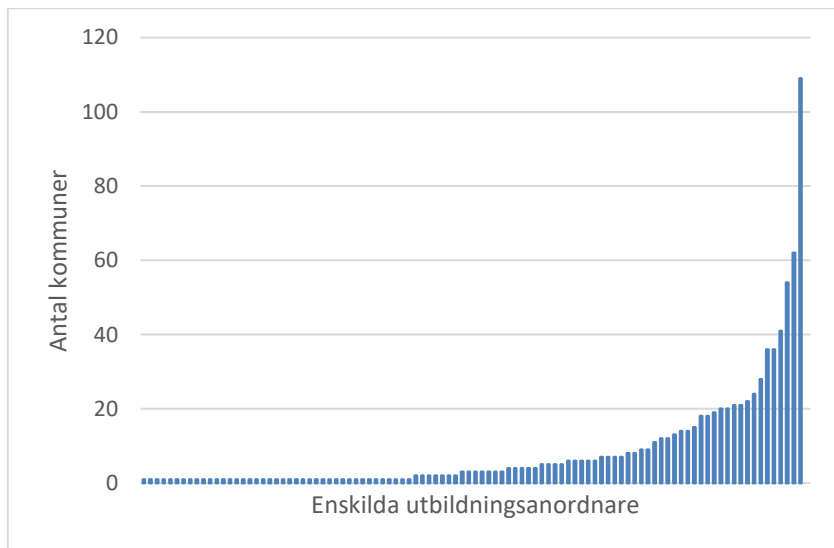
Not: De två största utbildningsanordnarna har exkluderats ur figuren i syfte att göra den mer läsbar.

Av figuren ser vi att antalet kursdeltagare ligger under 5 000 för den övervägande delen av anordnarna. Av de 100 anordnarna hade 79 anordnare mindre än 5 000 kursdeltagare.

¹¹ De två största anordnarna hade 195 800 respektive 61 400 kursdeltagare. Den tredje största anordnaren hade endast 37 665 kursdeltagare.

En enskild utbildningsanordnare kan bedriva verksamhet för flera huvudmän (dvs. kommuner, kommunalförbund eller regioner). Av de totalt 100 utbildningsanordnarna var 41 endast verksamma hos en huvudman. Hur många huvudmän som respektive anordnare arbetade för framgår i figur 6.12. Även här påverkas uppgifterna av de två stora aktörerna. Ingen anordnare har dock exkluderats ur figuren.

Figur 6.12 Antal huvudmän som respektive enskild utbildningsanordnare bedrev utbildning för kalenderåret 2021



Källa: Uppgifter från Skolverket.

Som framgår av figur 6.12 så sticker den största anordnaren ut genom att vara verksam hos för 109 huvudmän. Den anordnare som verkade i näst flest kommuner var verksam för 62 huvudmän.

6.5 Folkhögskolor som anordnar sfi

I utredningens direktiv ingår också att analysera införandet av offentlighetsprincipen för folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi)

med egen betygsrätt.¹² Enligt uppgifter från Folkbildningsrådet fanns det 2021 totalt 23 sådana folkhögskolor. Uppgifter om folkhögskolorna är offentliga hos Folkbildningsrådet och vi kan därför redovisa omfattningen per namngiven skola i tabell 6.14.

Tabell 6.14 Folkhögskolor som bedriver sfi med egen betygsrätt 2021 och antal kursdeltagare per folkhögskola

Folkhögskola	Ägarform	Antal elever sfi	Antal elever totalt	Andel sfi
Umeå folkhögskola	Rörelseägd	5	499	1 %
Hagabergs folkhögskola	Rörelseägd	10	511	2 %
Värnamo folkhögskola	Regionägd	20	340	6 %
Karlskoga folkhögskola	Rörelseägd	24	633	4 %
Geijerskolan	Rörelseägd	30	363	8 %
Helsjöns folkhögskola	Rörelseägd	41	441	9 %
Kvinnofolkhögskolan	Rörelseägd	51	494	10 %
Glimåkra folkhögskola	Rörelseägd	65	620	10 %
Sundbybergs folkhögskola	Rörelseägd	91	650	14 %
Härnösands folkhögskola	Rörelseägd	96	806	12 %
Göteborgs folkhögskola	Regionägd	112	779	14 %
Folkhögskolan i Angered	Rörelseägd	117	591	20 %
Österlens folkhögskola	Rörelseägd	162	832	19 %
Skurups folkhögskola	Rörelseägd	225	804	28 %
S:ta Maria folkhögskola	Rörelseägd	233	820	28 %
Västerås folkhögskola	Rörelseägd	285	1 423	20 %
Östra Grevie folkhögskola	Rörelseägd	357	1 466	24 %
Mångkulturella folkhögskolan	Rörelseägd	605	979	62 %
Jämshögs folkhögskola	Rörelseägd	663	958	69 %
Alma folkhögskola	Rörelseägd	798	1 312	61 %
Eslövs folkhögskola	Rörelseägd	887	1 407	63 %
Folkhögskolan Hvilan	Rörelseägd	1 035	1 587	65 %
Hyllie Park folkhögskola	Rörelseägd	1 359	1 871	73 %

Källa: Uppgifter från Folkbildningsrådet.

Not: Folkhögskolor som har tillstånd att bedriva sfi med betygsrätt, men som inte hade några elever under 2021, ingår inte i tabellen.

¹² En enskild utbildningsanordnare kan få tillstånd att sätta betyg m.m. för (1) utbildning motsvarande komvux som ges på uppdrag av en juridisk person eller (2) utbildning motsvarande komvux i svenska för invandrare om anordnaren är en folkhögskola. Det regleras i 6 kap. 1 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. En folkhögskola som anordnar komvux kan alltså få tillstånd att sätta egna betyg enligt både första och andra punkten, även vad gäller sfi. Skillnaden är att ett tillstånd enligt andra punkten ger möjlighet att ta emot individer utan att folkhögskolan fått ett uppdrag att bedriva sådan utbildning. Vi vet vi inte om de 23 folkhögskolorna har tillstånd enligt punkt 1, punkt 2 eller båda – bara att de bedriver utbildning i sfi med egen betygsrätt.

Antalet folkhögskolor som anordnar sfi har varierat något de senaste åren. Under 2019 fanns det 25 folkhögskolor som anordnade sfi medan det under 2020 och 2022 fanns 19 sådana folkhögskolor.

Omfattningen på folkhögskolornas verksamhet med sfi varierar kraftigt. Det framgår av tabell 6.14. Med några undantag är dock sfi en förhållandevis liten del av folkhögskolornas verksamhet. Sett till antalet elever utgör sfi i genomsnitt 27 procent av de anordnande folkhögskolornas verksamhet.

7 Dataskyddsförordningen i förhållande till offentlighetsprincipen och insynslagen

7.1 Allmänt om dataskyddsförordningen

EU:s allmänna dataskyddsförordning (förordning (EU) 2016/679, dataskyddsförordningen) syftar till att skydda fysiska personers integritet vid behandling av personuppgifter inom unionen. Förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna. Förordningens bestämmelser ska alltså tillämpas av enskilda och myndigheter som om de vore nationella författningsbestämmelser.

Dataskyddsförordningen tillämpas på behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Med personuppgifter menas varje upplysning som rör en identifierad eller identifierbar levande fysisk person. Alla former av åtgärder med personuppgifter är personuppgiftsbehandling, t.ex. insamling, lagring, utlämning och spridning. Undantag från dataskyddsförordningen finns bl.a. för privatpersoners egen privata behandling av personuppgifter.

I 26 a kap. skollagen (2010:800) finns kompletterade bestämmelser om behandling av personuppgifter i den skollagsreglerade verksamheten. En mer utförlig genomgång av dataskyddsförordningen finns i utredningens delbetänkande *Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar*.¹

¹ SOU 2023:21, s. 23 ff.

7.2 Behandling och allmänhetens tillgång till allmänna handlingar

Enligt artikel 86 i dataskyddsförordningen får personuppgifter i allmänna handlingar som förvaras av en myndighet eller ett offentligt organ eller ett privat organ för utförande av en uppgift av allmänt intresse lämnas ut av myndigheten eller organet i enlighet med den unionsrätt eller den medlemsstats nationella rätt som myndigheten eller det offentliga organet omfattas av, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd av personuppgifter i enlighet med förordningen.

I artikeln berörs förhållandet mellan dataskyddsförordningen och allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar. Enligt skäl 154 till dataskyddsförordningen är det möjligt att vid tillämpningen av förordningen ta hänsyn till principen om allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar, vilket kan betraktas som ett allmänt intresse. Artikeln slår fast att det är i nationell rätt eller annan EU-rätt än dataskyddsförordningen som allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar ska jämkas samman med rätten till skydd av personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen. Det behövs därför en uttrycklig skyldighet eller tillåtelse att göra utlämnandet. Finns det ingen nationell rätt, eller EU-rätt, som föreskriver utlämnandet, kan utlämnandet bara ske om det är förenligt med dataskyddsförordningen. Det gäller även om ett privat organ självt bestämt sig för att hantera sina handlingar som om de vore allmänna handlingar.²

7.3 Dataskyddsförordningen och utlämnande av handlingar enligt offentlighetsprincipen

I 1 kap. 7 § första stycket lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) anges att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot tryckfrihetsförordningen (TF) eller yttrandefrihetsgrundlagen (YGL). Med tryckfrihetsförordningen avses både bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet och bestämmelserna om offentlighetsprincipen i 2 kap. TF. Bestäm-

² *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar.*

melsen grundas på artiklarna 85.1 (om behandling och yttrande- och informationsfriheten) och 86 i dataskyddsförordningen.³

Enligt vårt förslag om att införa offentlighetsprincipen i privata aktörer på skolområdet ska enskilda huvudmän för skolor, förskolor, fritidshem samt utförare av privat anordnad kommunal vuxenutbildning (komvux) och utbildning i folkhögskolor som motsvarar svenska för invandrare (sfi) jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.⁴

I kommentaren till 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen anges att de förfaranden som avses där bestäms av tillämpningsområdet för grundlagsbestämmelserna enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.⁵ Omfattar de grundlagarna inte ett förfarande är förfarandet inte undantaget dataskyddsförordningens tillämpning, även om grundlagsbestämmelserna ska tillämpas enligt annan lag. Bestämmelserna om offentlighetsprincipen i 2 kap. TF är bara tillämpliga på myndigheter. Organ som inte är en myndighet – t.ex. de organ som pekas ut i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL – kan således inte åberopa 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen för att följa en lag som innebär att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter även ska gälla handlingar hos organet. Organ som omfattas av sådana bestämmelser får i stället direkt tillämpa artikel 86 i dataskyddsförordningen när det gäller utlämnande av allmänna handlingar.

Enligt vårt förslag ska vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar också gälla handlingar hos privata aktörer på skolområdet, vilket är gemensamt för de organ som enligt 2 kap. 3 och 4 §§ OSL har att tillämpa offentlighetsprincipen. Detta innebär att tillämpningsområdet i 2 kap. TF utvidgas till att också omfatta de aktörerna. Själva omfattningen av rättigheten att få allmänna handlingar utlämnade styrs dock av 2 kap. TF. Vi bedömer därför – till skillnad från vad som anges i kommentaren till dataskyddslagen – att undantaget från dataskyddsförordningen i 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen även omfattar förfarandet när organ med stöd av 2 kap. OSL ska tillämpa offentlighetsprincipen, i den utsträckning dataskyddsförordningen skulle strida mot bestämmelserna i 2 kap. TF.

³ Prop. 2017/18:105 s. 40 ff.

⁴ Se avsnitt 11.2.

⁵ *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar.*

Det är endast handlingar som hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten som enligt vårt förslag ska omfattas av offentlighetsprincipen. Vidare har enskilda huvudmän för skolor, förskolor, fritidshem samt utförare av privat anordnad komvux och utbildning i folkhögskolor som motsvarar sfi anförtrotts förvaltningsuppgifter som utgör myndighetsutövning, t.ex. när det gäller betygsättning. Regeringen har tidigare bedömt att anordning av utbildning är en uppgift av allmänt intresse i enlighet med dataskyddsförordningen.⁶

Det är gemensamt för de privata organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen omfattas av offentlighetsprincipen att de antingen anförtrotts förvaltningsuppgifter som rör myndighetsutövning eller att organets verksamhet helt eller delvis finansieras med allmänna medel. Mot bakgrund av detta har regeringen bedömt att organ vars handlingar omfattas av handlingsoffentlighet i motsvarande utsträckning måste anses utföra uppgifter av allmänt intresse i den mening som avses i dataskyddsförordningen. Eftersom bestämmelsen i artikel 86 anger att även privata organ som utför uppgifter av allmänt intresse får lämna ut handlingar som innehåller personuppgifter, finns det enligt regeringen inte någon konflikt mellan offentlighetsprincipens tillämpning hos dessa organ och dataskyddsförordningen.⁷

Den nödvändiga sammanjämkning som avses i artikel 86 kommer i svensk rätt till uttryck bl.a. genom bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Den lagen är resultatet av noggranna avvägningar mellan allmänhetens intresse av insyn i det allmännas verksamhet och den enskildes behov av skydd för sin personliga integritet.⁸

Vi bedömer att förslaget att enskilda huvudmän för skolor, förskolor, fritidshem samt enskilda anordnare av komvux och utbildning i folkhögskolor som motsvarar sfi ska jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen och tillämpa offentlighetsprincipen är förenligt med dataskyddsförordningen. Det ska påpekas att bedömningen även gäller om de privata aktörerna direkt skulle tillämpa artikel 86 i dataskyddsförordningen för det fall de inte skulle anses omfattas av undantaget från dataskyddsförordningen i 1 kap. 7 § första stycket dataskyddslagen.

⁶ Prop. 2017/18:218 s. 52 ff.

⁷ Prop. 2017/18:105 s. 59 f.

⁸ Prop. 2017/18:105 s. 41 f.

7.4 Dataskyddsförordningen och rätten till insyn enligt insynslagen

Rätten till insyn enligt insynslagen är ett helt nytt system för insyn i en specifik typ av verksamhet (förskola, skola och fritidshem) som bedrivs av vissa angivna aktörer (enskilda huvudmän). De ord och begrepp som används i förslaget till insynslag är därför inte detsamma som används när det gäller handlingsoffentlighet. Syftet är dock detsamma, dvs. att åstadkomma en möjlighet för allmänheten och myndigheter att få insyn i hur en offentligt finansierad verksamhet som innefattar myndighetsutövning bedrivs. I detta avsnitt analyserar vi mot denna bakgrund hur rätten till insyn enligt insynslagen förhåller sig till dataskyddsförordningen.

7.4.1 Utlämnande med stöd av artikel 86 i dataskyddsförordningen

Rätten till insyn enligt insynslagen innebär en rätt för enskilda och myndigheter att ta del av vissa handlingar som omfattas av insynslagen.⁹ Om en enskild huvudman ger insyn i en handling handlar det i praktiken om att en handling lämnas ut. Handlingar hos enskilda huvudmän som innehåller personuppgifter kan lämnas ut med stöd av artikel 86 i dataskyddsförordningen om förutsättningarna i den bestämmelsen är uppfyllda. Det krävs att handlingarna är allmänna och förvaras av en enskild huvudman för utförande av en uppgift av allmänt intresse samt att utlämnandet sker i enlighet unionsrätt eller svensk rätt som aktören omfattas av, för att jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd av personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen.

Artikel 86 i dataskyddsförordningen gäller utlämnande av personuppgifter i allmänna handlingar. Med allmänna handlingar får i Sverige förstås detsamma som enligt 2 kap. TF.¹⁰

Enligt 11 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan ska var och en ha rätt att ta del av Svenska kyrkans handlingar. Denna rätt får begränsas bara om det är särskilt motiverat med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen. Den lagstadgade handlingsoffentlighet som gäller för dessa handlingar liknar således den som gäller i fråga om myndigheternas

⁹ Jämför 1 kap. 1 § andra stycket insynslagen, se kapitel 2.

¹⁰ *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m. En kommentar.*

handlingar enligt tryckfrihetsförordningen. Regeringen har därför bedömt att Svenska kyrkans handlingar bör betraktas som allmänna i den mening som avses i artikel 86 i dataskyddsförordningen.¹¹

De enskilda huvudmännens verksamheter är i grunden offentliga förvaltningsuppgifter som har överlåtit¹² och innefattar myndighetsutövning samt är skattefinansierade, vilket medför att det finns ett starkt allmänt intresse i de verksamheterna.¹³ Vidare innebär insynslagen att enskilda och myndigheter ska ha rätt till insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän, och den rätten begränsas endast när det är motiverat med hänsyn till särskilt angivna intressen i form av vägransgrunder.¹⁴ Rätten till insyn enligt insynslagen har således vissa likheter med den ordning som gäller i fråga om offentlighet för myndigheternas handlingar enligt tryckfrihetsförordningen och för handlingar i Svenska kyrkan.

Vi bedömer sammantaget att handlingar hos enskilda huvudmän är allmänna i den mening som avses i artikel 86 i dataskyddsförordningen.

7.4.2 Handlingar förvaras för utförande av en uppgift av allmänt intresse

För att allmänna handlingar som innehåller personuppgifter ska få lämnas ut av enskilda huvudmän med stöd av artikel 86 i dataskyddsförordningen krävs att handlingarna förvaras för utförande av en uppgift av allmänt intresse.

Vikten av utbildning framhålls i 1 kap. 2 § regeringsformen som anger att det allmänna särskilt ska trygga rätten till bl.a. utbildning. I artikel 2 i protokollet till den Europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna anges att ingen får förvägras rätten till undervisning. Begreppet undervisning har i Sverige fått en bred definition som omfattar såväl skolan som förskolan och fritidshem. Begreppet utbildning har i sin tur fått ett ännu vidare begrepp än undervisning och omfattar verksamhet som bedrivs av en huvudman enligt skollagen inom vilken barn eller elever deltar i undervisning och andra aktiviteter, t.ex. på skolgården och i matsalen.¹⁵ Reger-

¹¹ Prop. 2017/18:105 s. 60 f.

¹² Jämför 2 kap. 5 § skollagen och 12 kap. 4 § regeringsformen.

¹³ Prop. 1987/87:151 s. 146 ff.

¹⁴ Se kapitel 20.

¹⁵ 1 kap. 3 § skollagen och prop. 2009/10:165 s. 217 ff.

ingen har bedömt att tillhandahållande, anordnande och bedrivande av utbildning är en uppgift av allmänt intresse, avseende såväl förskola, skola som fritidshem.¹⁶

Vi bedömer mot denna bakgrund att handlingar hos enskilda huvudmän förvaras för utförande av en uppgift av allmänt intresse.

7.4.3 Den nödvändiga sammanjämkningen sker i insynslagen

För att insyn med stöd av artikel 86 i dataskyddsförordningen ska kunna ges i handlingar hos en enskild aktör som är allmänna i enlighet med dataskyddsförordningen och som innehåller personuppgifter krävs att utlämnandet sker i enlighet med svensk rätt som aktören omfattas av. Denna rätt bör jämka samman allmänhetens rätt att få tillgång till allmänna handlingar med rätten till skydd av personuppgifter.¹⁷

Enligt vårt förslag ska enskilda huvudmän omfattas av insynslagen. Den innebär en rätt för enskilda att få insyn i vissa handlingar hos de aktörerna. Insyn i handlingar enligt insynslagen sker alltså i enlighet med svensk rätt som de enskilda huvudmännen omfattas av. Den nödvändiga sammanjämkning som avses i artikel 86 kommer i insynslagen till uttryck i form av vägransgrunder. Vägransgrunderna är resultatet av noggranna avvägningar mellan allmänhetens intresse av insyn i de enskilda huvudmännens verksamhet och enskildas behov av skydd för sina personuppgifter och personliga integritet.¹⁸ Skyddet motsvarar det som finns för personuppgifter i offentligt bedriven förskola, skola och fritidshem enligt offentlighets- och sekretesslagen.¹⁹ Vi bedömer således att rätten till insyn i handlingar enligt insynslagen följer av svensk rätt samt att insynslagen uppfyller kravet på sammanjämkning av rätten att ta del av allmänna handlingar och rätten till skydd av personuppgifter.

¹⁶ Prop. 2017/18:218 s. 52 ff. och 57.

¹⁷ Skäl 154 till dataskyddsförordningen.

¹⁸ Jämför prop. 2017/18:105 s. 41 f.

¹⁹ Se avsnitt 20.5.1.

Vi bedömer sammantaget att den personuppgiftsbehandling som enskilda huvudmän har att göra genom att ge insyn i vissa handlingar enligt insynslagen är förenlig med artikel 86 i dataskyddsförordningen.

8 Tidigare utredningar om att införa offentlighetsprincipen i privata aktörer på skolområdet

Frågan om offentlighetsprincipen ska införas för huvudmän för fristående skolor har redan utretts och det finns färdiga lagförslag som innebär att enskilda huvudmän för fristående skolor jämföras med myndigheter när det gäller offentlighetsprincipen, rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och arkivering av allmänna handlingar.¹ I våra direktiv anges bl.a. att vi ska lämna nödvändiga författningsförslag för de olika alternativen som vi ska utreda, i den mån sådana inte redan finns.

Även vad gäller enskilda juridiska personer som är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem, som enligt 23 kap. skollagen (2010:800) anordnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller som enligt 24 kap. skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) finns det färdiga förslag i betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62). I tilläggsdirektiven som behandlar dessa aktörer anges att utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

De tidigare utredningarna och lagförslagen som finns utgör således en utgångspunkt för oss i fråga om hur offentlighetsprincipen ska införas i privata aktörer som omfattas av vårt uppdrag. Som berörs i kapitel 3 är dock syftet med vårt uppdrag, att säkerställa tillgången till skolinformation, delvis ett annat än att öka insynsintresset generellt. Vi behöver av den anledningen se över de tidigare lagförslagen och utreda om de behöver kompletteras i det avseendet. Nedan

¹ Se betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* SOU 2015:82, Lagrådsremissen den 15 februari 2018 *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor* (U2018/00617) samt promemorian *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag* (U2019/00336).

följer en beskrivning och sammanfattning av de lagförslag som lagts fram i tidigare betänkanden och lagrådsremiss.

8.1 Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (Ökad insyn i fristående skolor, SOU 2015:82)

Utredningen föreslog i enlighet med utgångspunkten i direktiven (dir. 2014:91) att offentlighetsprincipen skulle införas hos huvudmän för fristående skolor. Förslaget innebar att en ny bestämmelse skulle införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, med innebörd att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen (1949:105), TF, om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter i tillämpliga delar skulle gälla även handlingar hos huvudmän för fristående skolor. Samtliga huvudmän för fristående skolor skulle omfattas. Huvudmännen skulle vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen jämföras med myndigheter. Några materiella ändringar i offentlighets- och sekretesslagen bedömdes inte vara nödvändiga. Det innebar bland annat att elever i fristående skolor skulle omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som elever i kommunala skolor. Utredningen föreslog vidare att anställda och uppdragstagare i de fristående skolorna skulle omfattas av meddelarskydd och att bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL, som behandlar meddelarskydd för anställda och uppdragstagare hos sådana privaträttsliga organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL, skulle utvidgas till att omfatta även huvudmännen för de fristående skolorna.

I utredningen konstaterades att införandet av handlingsoffentlighet i de fristående skolorna medförde ett antal nya krav på huvudmännen. De skulle bland annat bli skyldiga att registrera sina allmänna handlingar enligt samma principer som gäller för myndigheter. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen om tillhandahållande av allmänna handlingar och om tillgänglighet skulle bli tillämpliga på de enskilda huvudmännen. Utredningen bedömde att några mer detaljerade bestämmelser om tillgänglighet inte borde införas. Vid införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor konstaterades att det också krävdes att allmänna handlingar bevaras. I utredningen föreslogs att den kom-

munala arkivmyndigheten skulle vara arkivmyndighet hos huvudmännen för fristående skolor och därmed också ha tillsyn över arkiven. Eftersom allmänhetens behov av insyn i de fristående skolorna om förslagen införs kommer tillgodoses genom bestämmelserna om handlingsoffentlighet i offentlighets- och sekretesslagen bedömde utredningen att det inte längre fanns något behov av de bestämmelser i skollagen som medgav den kommun där den fristående skolan är belägen rätt till insyn i syfte att tillgodose allmänhetens behov.

Utredningen konstaterade att förslaget medförde vissa konsekvenser för de enskilda huvudmännen eftersom det skulle leda till en ökad administrativ börda och vissa kostnader. Mot bakgrund av att frågan om bidragen till de fristående skolorna vid tidpunkten för utredningen var föremål för en särskild utredning, Skolkostnadsutredningen, var det enligt utredarnas uppfattning inte meningsfullt att lägga fram ett förslag om en ändrad ordning av de gällande bidragsbestämmelserna för administrativa kostnader.

Betänkandet remitterades och en remissammanställning av yttrandena över betänkandet upprättades (U2015/04800).

8.1.1 Lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor (U2018/00617/GV)

I lagrådsremissen föreslås ändringar i offentlighets- och sekretesslagen som överensstämmer med förslagen i SOU 2015:82 med den skillnaden att rätten att ta del av allmänna handlingar endast ska gälla handlingar som hör till den verksamhet som omfattas av godkännandet som huvudman för en fristående skola. Anställda och uppdragstagare i verksamheten ska omfattas av meddelarskydd enligt offentlighets- och sekretesslagen i stället för enligt lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. I likhet med utredningens förslag föreslås det även att arkivlagen (1990:782) ska ändras så att det som gäller för kommunala arkiv också ska gälla hos sådana huvudmän som omfattas av handlingsoffentligheten. Den kommunala arkivmyndigheten ska se till att huvudmännen fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen. En kommun eller ett landsting föreslås få meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaring av övertagna arkiv. Det föreslås även följdändringar i skollagen (2010:800).

8.1.2 Promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336/GV)

Inför föredragningen av lagrådsremissen inkom Friskolornas riksförbund med en skrivelse till Lagrådet. I skrivelsen framfördes vissa invändningar mot förslaget. Förbundet påpekade bland annat att flera fristående skolor ägs av företag som är börsnoterade och att dessa fristående skolor måste förhålla sig till bestämmelserna i aktiebolagslagen (2005:551) och reglerna för börsnoterade företag. Syftet med förslagen i remissen kunde enligt förbundet gå stick i stäv med bestämmelserna om ekonomisk insyn i börsnoterade företag.

Lagrådet ansåg att det fanns anledning att överväga bland annat i vilken mån en utvidgning av handlingsoffentligheten till börsnoterade privata aktörer kunde komma i konflikt med krav i EU-rätten. Innan dessa frågor hade analyserats närmare kunde Lagrådet inte tillstyrka lagstiftning i enlighet med förslagen i remissen.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) lät utreda frågan och remitterade därefter promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336). Beträffande de närmare frågeställningarna som utreddes, gällande rätt på området och analysen hänvisas till promemorian.

I promemorian konstateras att bestämmelserna i EU:s marknadsmissbruksförordning om förbud mot att utnyttja eller olagligt röja insiderinformation är tillämpliga hos bl.a. huvudmän för fristående skolor. Detta gäller såväl i det fallet att huvudmannen är ett börsnoterat aktiebolag som i det fallet att huvudmannen är dotterbolag till ett sådant aktiebolag. I det senare fallet gäller röjandeförbudet hos dotterbolaget för uppgifter som utgör insiderinformation avseende moderbolaget.

I analysen konstateras vidare att nämnda förbud i marknadsmissbruksförordningen innebär att det hos myndigheter, och sådana enskilda organ som enligt offentlighets- och sekretesslagen ska tillämpa offentlighetsprincipen, gäller sekretess för uppgifter som utgör insiderinformation eftersom en hänvisning till bestämmelserna i EU-förordningen finns i 9 kap. 1 § OSL.

I marknadsmissbruksförordningen finns ett undantag som innebär att förbudet mot olagligt röjande av insiderinformation inte gäller ett röjande som sker som ett normalt led i fullgörande av tjänst, verksamhet eller åliggande.

Regleringen om offentlighet och sekretess innebär att allmänna handlingar ska lämnas ut på begäran, men endast i de delar de inte innehåller sekretessbelagda uppgifter. Detta innebär bl.a. att allmänna handlingar inte får lämnas ut i de delar de innehåller uppgifter om insiderinformation.

Det förhållande att emittenter och deras dotterbolag i nationell lagstiftning i vissa fall ska jämföras med myndigheter kan enligt promemorian inte anses oförenligt med marknadsmissbruksförordningen. Det kommer att vara möjligt för en huvudman att lämna uppgifter som utgör insiderinformation för att fullgöra en författningsreglerad uppgiftsskyldighet med stöd av det undantag från marknadsmissbruksförordningens röjandeförbud som finns i förordningen för ett röjande som sker som ett normalt led i fullgörandet av tjänst, verksamhet eller åliggande. Det gäller t.ex. ett uppgiftslämnande till en tillsynsmyndighet.

Beträffande meddelarfrihetens förhållande till marknadsmissbruksförordningen hänvisas till förarbetena till lagstiftningen om anpassning till marknadsmissbruksförordningen (prop. 2016/17:22 s. 91–94). Regeringen gjorde då bedömningen att bestämmelserna i lagen om kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och marknadsmissbruksförordningen inte ska tillämpas i den utsträckning det skulle strida mot bestämmelser om tryck- och yttrandefrihet i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Förbudet i förordningen mot spridning av information i bestämmelserna om obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation (artiklarna 14 c och 15) kan strida mot meddelarfriheten, dvs. ensars rätt att straffritt lämna upplysningar för publicering i grundlagsskyddade medier. Enligt marknadsmissbruksdirektivet och marknadsmissbruksförordningen skulle enligt regeringen bestämmelserna om obehörigt röjande av insiderinformation tillämpas med beaktande av bestämmelserna om tryckfrihet och yttrandefrihet i andra medier samt de regler och normer som är tillämpliga på journalistyrket. Regeringen ansåg att det således är förenligt med både förordningen och direktivet att låta de svenska grundlagarna ha företräde i dessa fall. Röjandeförbudet i marknadsmissbruksförordningen torde vara att betrakta som en tystnadsplikt föreskriven i lag (se prop. 1999/2000:126 s. 135 f. och 272 samt NJA 2007 s. 227). Rätten enligt meddelarskyddslagen (2017:151) att

utan risk för represalier lämna uppgifter för offentliggörande m.m. gäller då inte i förhållande till arbetsgivaren (5 §). Det bedömdes att marknadsmissbruksförordningen inte hindrar att anställda och uppdragstagare i fristående skolor – med undantag för vissa befattningshavare i ledande ställning – omfattas av bestämmelserna om meddelarfrihet och meddelarskydd.

Sammanfattningsvis angav analysen att lagrådsremissens förslag inte är oförenligt med EU:s marknadsmissbruksförordning. Någon komplettering av lagförslagen i remissen bedömdes därför inte behövas.

Regeringen har därefter inte fattat något nytt beslut i ärendet.

8.2 Utredningen om ökad insyn i välfärden (Ökad insyn i välfärden SOU 2016:62)

Förslagets lagtekniska lösning var i princip densamma som den som angavs för fristående skolor i SOU 2015:82. Utredningen föreslog således genom tre nya paragrafer i 2 kap. OSL, varav en avsåg skol-lagsreglerad utbildning, att offentlighetsprincipen i princip ska införas i offentligt finansierad, privat utförd välfärd. Enskilda juridiska personer som drev sådan verksamhet skulle med vissa undantag jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Det skulle gälla handlingar som hörde till den offentligt finansierade verksamheten. Förslaget medförde att enskilda juridiska personer skulle iakttå reglerna i offentlighets- och sekretesslagen om hanteringen av allmänna handlingar. Några ändringar i de materiella sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen bedömdes inte vara nödvändiga. Det innebar att patienter, barn, elever och andra brukare i privata verksamheter skulle omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som i motsvarande offentliga verksamheter. Ett tillägg föreslogs i 6 kap. 11 § OSL av innebörd att de som omfattas av bestämmelsen åläggs en skyldighet att lämna fullföljdshänvisning enligt 21 § andra stycket förvaltningslagen (1986:223) (vilket i princip motsvarar 33 § andra stycket i 2017 års förvaltningslag). Anställda och uppdragstagare i offentligt finansierade, privat utförda välfärdsverksamheter skulle omfattas av meddelarskydd. Bestämmelsen i 13 kap. 2 § OSL utvidgades därför till att omfatta även enskilda juridiska personer som

bedriver offentligt finansierad välfärd. Arkivlagen (1990:782) föreslogs också göras tillämplig och den kommunala arkivmyndigheten föreslogs vara arkivmyndighet för kommunala verksamheter som överlåtits till en privat utförare. Även en del följdändringar, bl.a. om allmänhetens insyn genom 3 kap. 19 a § kommunallagen (2017:72) (nuvarande 10 kap. 9 §), bedömdes behöva anpassas så att den inte skulle gälla då en kommun eller en region sluter avtal med sådana enskilda juridiska personer som avsågs i 2 kap. 3 a–c § OSL.

Det konstaterades att förslaget medförde vissa konsekvenser för de privata aktörerna som bedrev offentligt finansierad välfärdsverksamhet, eftersom det skulle leda till en ökad administration och vissa kostnader. Införandet av offentlighetsprincipen bedömdes inte medföra någon märkbar skillnad för brukare i fråga om skydd för deras integritet.

9 Utvecklingen sedan tidigare utredningar

Som redogörs för i kapitel 8 har frågan om offentlighetsprincipen ska införas i offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet tidigare utretts. I de tidigare betänkandena (SOU 2015:82, SOU 2016:62) finns ett avsnitt (kapitel 3) där det redogörs för gällande rätt på området såsom offentlighetsprincipen, offentlighets- och sekretesslagen, förvaltningslagen, arkivlagen, skollagen samt associationsrätt och bestämmelser om enskilda näringsidkare. Med vissa undantag hänvisar vi till dessa avsnitt för den som vill få en överblick av regleringen. Nedan redogör vi kortfattat för vissa relevanta lagändringar.

I detta kapitel kommer vi också att beskriva sådant som hänt eller utvecklats sedan de tidigare betänkandena. Det gäller den digitala utvecklingen och utvecklingen av antalet privata aktörer som driver offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet.

9.1 Några relevanta lagändringar

Många ändringar har skett i de lagar som berörs i kapitlen om gällande rätt i de tidigare betänkandena. Alla de ändringar som skett kommer som nämnts ovan inte behandlas i detta avsnitt. Här kommer endast några större lagändringar av relevans att beskrivas.

9.1.1 Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

En genomgripande förändring som är viktig att komma ihåg vid läsning av de tidigare betänkandena är att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen ändrades den 1 januari 2019. Ändringarna är språkliga och redaktionella (se prop. 2017/18:49). De innebär att

många paragrafer efter lagändringen har andra beteckningar än i den angivna beskrivningen av gällande rätt.¹

9.1.2 Förvaltningslagen

Förvaltningslagen (2017:990), FL, trädde i kraft den 1 juli 2018. Samtidigt upphävdes 1986 års förvaltningslag (prop. 2018/19:162). Flera av bestämmelserna överfördes till den nu gällande lagen utan några sakliga ändringar.

En ändring som bör nämnas är att det i den nya förvaltningslagen inte längre finns något krav på myndigheters öppethållande.² Numera anges i 7 § andra stycket FL att myndigheten ska vidta de åtgärder i fråga om tillgänglighet som behövs för att den ska kunna uppfylla sina skyldigheter gentemot allmänheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen om rätten att ta del av allmänna handlingar.

9.1.3 Lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter

Sedan betänkandena skrevs har lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter trätt i kraft den 1 juli 2017 (prop. 2016/17:31). I lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor (U2018/00617) finns en redogörelse för innebörden av lagen.³

¹ Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*, JUNO version 24, hämtad 2022-02-07 innehåller en nyckel avseende gamla och nya paragrafnummer i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

² 5 § tredje stycket i 1986 års förvaltningslag.

³ Lagrådsremissen avsnitt 6.4, s. 49.

9.1.4 Skollagen

I förhållande till tidigare betänkandes avsnitt om skollagen (2010:800) ska det noteras att skollagen ändrats i vissa avseenden. Förändringarna har ingen direkt betydelse för vårt uppdrag, men bör ändå nämnas. Bland annat har kraven för att enskilda ska beviljas godkännande som huvudmän inom skolväsendet skärpts (prop. 2017/18:158 och prop. 2021/22:157).

Vissa ändringar har också skett beträffande bidrag till fristående skolor när det gäller tilläggsbeloppet (se prop. 2016/17:156, prop. 2015/16:134 och prop. 2021/22:156).

Beträffande kommunal vuxenutbildning (komvux) har vissa ändringar gjorts i 20 kap. skollagen (prop. 2019/20:105). Det har också gjorts ändringar i skollagen beträffande fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad (prop. 2019/20:127).

Möjligheten att stänga skolor med allvarliga brister har också ökat (prop. 2021/22:45).

9.1.5 Kommunallagen

En ny kommunallag (2017:725) trädde i kraft den 1 januari 2018.⁴ Den bestämmelse som ska tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som överlämnas till privata utförare benämns numera 10 kap. 9 §.

9.2 Den digitala utvecklingen

9.2.1 Utvecklingen av e-arkiv

Lagförslagen om införande av offentlighetsprincipen innebär att enskilda huvudmän och enskilda anordnare av komvux ska bevara sina handlingar. En redogörelse för relevanta bestämmelser i arkivlagen (1990:782) finns därför i de två tidigare betänkandena SOU 2015:82 och SOU 2016:62 (se avsnitt 3.4 i respektive betänkande).

En övergång från analog till digital informationshantering har varit en central samhällsförändring för arkivsektorn såväl på det offentliga som det enskilda området.⁵ Den pågående digitaliseringen var vid tidpunkten för de tidigare betänkandena redan aktuell men

⁴ Prop. 2016/17:171, bet. 2016/17:KU30, rskr. 2016/17:335.

⁵ SOU 2019:58, s. 111.

har naturligtvis fortsatt. Den tekniska utvecklingen har också inneburit att handlingar skapas i snabb takt och i en mängd olika format.⁶

Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och arkivlagen är teknik-, format- och medieberoende. Det befintliga regelverket ger således möjlighet att bevara allmänna handlingar även digitalt. Enligt förslagen kommer de privata aktörerna själva att ansvara för sina arkiv i likhet med myndigheter, kommunala företag och organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL. Det innebär att de enskilda huvudmännen och enskilda utförarna av komvux kan välja att bevara sina allmänna handlingar digitalt. Att enbart bevara all information i verksamhetssystem kan i sådant fall leda till förlust av information för alltid. Verksamhetssystem har en begränsad livslängd och är inte anpassade för att kunna hantera information över mycket lång tid. Det bör därför vara nödvändigt med ett e-arkiv för att kunna bevara den digitala informationen längre tid. Digital arkivering innebär att en export av data görs till godkänt filformat för långtidslagring i ett system som är avsett för digital arkivering.⁷

Riksarkivet har tagit fram föreskrifter och allmänna råd om elektroniska handlingar respektive tekniska krav för elektroniska handlingar (RA-FS 2009:1 och RA-FS 2009:2). Dessa innehåller bl.a. tekniska krav avseende vilket format handlingarna ska ha. Föreskrifterna är bindande för statliga myndigheter men dock inte för de kommunala. SKR har tagit fram en rapport som bland annat innehåller rekommendationer om på vilket sätt arkivverksamheten tydligare kan organiseras och följas upp inom kommunal organisation. Av rapporten framgår att med gängse standarder för en ändamålsenlig arkivvård avses beprövade och godkända metoder och material. Till exempel är det lämpligt att följa Riksarkivets föreskrifter om arkivvård som gäller statliga myndigheter.⁸

Enligt lagförslagen föreslås den kommunala arkivmyndigheten att bli arkivmyndighet för de privata aktörerna och kommer således att ha tillsyn över dem. Förslagen innebär också att kommunerna ska kunna meddela föreskrifter rörande arkiven. De ska även kunna meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn av arkiven och för förvaring

⁶ SOU 2019:58, s. 188.

⁷ <https://skr.se/skr/naringslivarbetedigitalisering/digitalisering/informationsforsorjningdigitalinfrastruktur/earkiv.1766.html>, hämtad 2022-08-19.

⁸ SKR, *Vem bestämmer om arkiv i kommunen?, Råd och styrning av den kommunala arkivverksamheten*, 2015, s. 37.

och övertagna arkiv. Att kommunerna ges rätt att meddela föreskrifter på området medför att olika förutsättningar till viss del kan råda för de privata aktörerna.

Enligt företaget Adda ägt av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som bl.a. tillhandahåller affärsrådgivning, upphandlingar och ramavtal, har omkring 70–75 procent av alla kommuner ett e-arkiv eller är i någon form på väg att införa en sådan lösning i sina organisationer. Flera kommuner har startat ett samarbete främst för att dela på kostnadsbördan men även på grund av teknikens komplexitet. En annan anledning till att flera kommuner väljer att ha en gemensam e-arkivlösning är att det råder brist på kompetens.⁹

Även om de flesta kommuner verkar ha eller vara på väg att skaffa e-arkivlösningar har kommunerna kommit olika långt i sin utveckling av e-arkiv. Av den anledningen är det också möjligt att kommunerna ställer upp olika krav i detta avseende. Adda har tagit fram ett ramavtal för e-arkiv så att alla kommuner inte ska behöva göra egna upphandlingar och avtal. Ramavtalet för e-arkiv omfattar funktioner och konsulttjänster som ska underlätta införandet, förvaltningen och utvecklingen av e-arkiv för kommuner.¹⁰

Eftersom de kommunala arkivmyndigheterna enligt förslagen ska utöva tillsyn över de privata aktörernas arkiv och under vissa förutsättningar kan ta över dem innebär det att hur långt kommunerna själva kommit i sin utveckling av e-arkiv kan få konsekvenser för de privata aktörerna. Arkivmyndigheten kan inte kräva att dokumenthanteringen ska se ut på ett visst sätt bara för att kommunen i övrigt har e-arkiv. Om aktören använder papper får kommunen således ta emot papper. Däremot kan arkivmyndigheten kräva att relevanta digitala handlingar skrivs ut på papper för att arkiveras i det formatet även om den privata aktören använder sig av e-arkiv.

9.2.2 Fortsatt digitalisering inom skolväsendet

Även inom skolväsendet har digitaliseringen fortsatt. Sedan 2020 är Skolverket sektorsansvarig myndighet för skolans digitalisering. Det innebär att myndigheten ska ha ett samlat ansvar när det gäller statliga insatser för att tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad

⁹ Uppgifter från Adda genom e-post, 2022-09-30.

¹⁰ Adda webbplats, <https://www.adda.se/upphandling-och-ramavtal/ramavtal-och-avtalskategorier/digitala-tjanster/e-arkiv/>, hämtad 2022-09-29.

måluppfyllelse och likvärdighet. Skolverket ska vara samlande, stöd-
jande och pådrivande i förhållande till övriga berörda myndigheter
och andra relevanta parter.¹¹

Inom Skolverket pågår även ett utvecklingsarbete med digitali-
sering av de nationella proven. Införandet av digitala nationella prov
kommer att ske successivt med start 2024.¹² När de nationella proven
ska genomföras digitalt ställs nya krav på skolorna. Den digitala
infrastrukturen behöver i många fall uppdateras för att proven ska
kunna genomföras. Alla skolor behöver ha nödvändig teknik och
digital kompetens för att kunna genomföra proven digitalt. Många
skolor har redan i dag alla eller delar av de digitala förutsättningarna
som krävs för att kunna genomföra digitala nationella prov. För de
delar som fortfarande saknas behöver huvudmännen vidta åtgärder
för att skolorna ska vara redo att genomföra digitala nationella prov.
Under en övergångsperiod kommer det att finnas ersättningsprov på
papper för skolor som ännu inte har de tekniska förutsättningarna
för att kunna genomföra digitala nationella prov vid provtillfället.
Även verksamheter inom kommunal vuxenutbildning (komvux) be-
rörs av digitaliseringen av de nationella proven. De nationella proven
i årskurs tre eller i svenska för invandrare (sfi) ingår dock inte i Skol-
verkets uppdrag att digitalisera de nationella proven. Det finns två
centrala delar i digitaliseringen av nationella prov, den digitala prov-
tjänsten och det förändringsarbete som behöver göras på skolorna.
Syftet med digitaliseringen är att öka likvärdigheten vid bedömning
av nationella prov genom bl.a. fler automaträttade uppgifter, att öka
tillgängligheten samt att få till en mer effektiv hantering av proven.
Under 2024 genomförs de första digitala nationella proven i Skol-
verkets provplattform i några ämnen.¹³

Från den 1 juli 2018 gäller förändringar i läroplaner och kurs-
planer som tar sikte på att förtydliga digital kompetens.¹⁴

¹¹ 18 § punkt 7 förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

¹² Regeringsbeslut 2017-09-21, *Uppdrag att digitalisera de nationella proven m.m.* samt Regerings-
beslut 2021-07-22 *Ändring av uppdraget att digitalisera de nationella proven m.m.*

¹³ Skolverkets webbplats, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/digitala-nationella-prov/om-digitala-nationella-prov>, hämtad 2022-10-10;
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/01/lagstadiet-undantags-fran-digitaliseringen-av-nationella-prov/>, publicerat 2024-01-11, Skolverkets webbplats,
<https://www.skolverket.se/skolutveckling/digitala-nationella-prov/om-digitala-nationella-prov>, hämtad 2024-03-07.

¹⁴ Skolverkets webbplats, <https://www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sa-arbetar-vi-med-skolans-digitalisering>,
hämtad 2022-10-10.

9.3 Ändrad reglering kring personuppgiftsbehandling

Vid tidpunkten för de tidigare betänkandena fanns det bestämmelser om personuppgiftsbehandling i ett EU-rättsligt direktiv och personuppgiftslagen (PUL). I maj 2018 trädde EU:s allmänna dataskyddsförordning i kraft.¹⁵ Förordningens bestämmelser kompletteras i lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen (2018:218). En beskrivning av detta regelverk finns i kapitel 7. I 26 a-kapitlet i skollagen finns också bestämmelser om behandling av personuppgifter på utbildningsområdet. De reglerar bl.a. enskilda huvudmäns möjligheter att behandla känsliga personuppgifter.

Mycket av det som regleras i dataskyddsförordningen gällde redan före ikraftträdandet på grund av dataskyddsdirektivet och PUL. När den nya regleringen kring dataskydd började att gälla behövde alla som berördes dock vidta olika administrativa åtgärder för att säkerställa att det nya regelverket skulle följas. Det handlade bl.a. om att se över sin organisation, rutiner och it-system. Det nya regelverket innebar i huvudsak att:

- Personuppgiftsansvarig är skyldig att kunna visa att bestämmelserna följs och det ställs större krav på att arbeta systematiskt med dataskydd.
- Tydligare krav på att informera berörda om hur deras personuppgifter hanteras.
- Högre krav på samtyckets utformning.
- Begränsning i rätten för individer att få ut information.
- Tydligare rätt till radering av uppgifter.
- Inbyggt dataskydd och dataskydd som standard.
- Krav på att rapportera om dataintrång.
- Krav på konsekvensbedömning för vissa typer av behandlingar.
- Utökade möjligheter att agera för Integritetsmyndigheten.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). Förordningen kallas ofta för sin engelska förkortning GDPR.

- Införande av nya och högre sanktionsavgifter.¹⁶

Till följd av ökade krav på behandlingen av personuppgifter kan behoven av fungerande system och rutiner för enskilda huvudmän för fristående skolor och förskolor samt privat anordnad komvux ha ökat på senare år.¹⁷

9.4 Utvecklingen av privata aktörer inom offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet

I betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82) finns ett kapitel där det redogörs för statistiska uppgifter om friskolesektorn. Underlaget i det kapitlet kommer från Skolinspektionen och Skolverket. Även i betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) finns ett kapitel där bl.a. vissa statistiska uppgifter om verksamheter som regleras av skollagen och omfattas av deras uppdrag beskrivs.

Antalet fristående skolor, förskolor och enskilda anordnare av komvux förändras från år till år. I kapitel 6 finns en beskrivning av sammansättningen av enskilda huvudmän, och utbildningsanordnare inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad utifrån uppgifter från 2021. Uppgifterna är hämtade från Skolverkets statistik.

¹⁶ Prop. 2017/18:218, s. 29 ff., Friskolornas riksförbund PM 2018-05-09 *GDPR* och Svenskt Näringsliv *Dataskyddsförordningen och Företagen och dataskyddsförordningen – Nya regler för hantering av personuppgifter*, november 2017.

¹⁷ Jämför de uppgifter som framkommit i Governos rapport, s. 23, samt Sefifs inlaga 2022-09-02 till Skolinformationutredningen.

10 Särskilt om vissa sekretessbestämmelser

Lagförslagen om införande av offentlighetsprincipen i enskilda huvudmän för fristående förskolor, skolor, fritidshem samt privat anordnad kommunal vuxenutbildning (komvux) och utbildning av folkhögskolor motsvarande svenska för invandrare (sfi) innebär att bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, som rör skydd för enskildas ekonomiska förhållanden inte längre kommer att vara tillämpliga. Eftersom de privata aktörerna jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen kommer i stället bestämmelserna till skydd för myndigheters affärsverksamhet att bli tillämpliga. Förslagen innebär också att de privata aktörerna ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. genom att göra sekretessprövningar vid utlämnande av allmänna handlingar.

De tidigare betänkandena om införande av offentlighetsprincipen i offentligfinansierad skollagsreglerad verksamhet (SOU 2015:82 och SOU 2016:62) innehåller en redogörelse för relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Som berörs i kapitel 8 hänvisas till avsnitten om gällande rätt i de betänkandena, det gäller även avsnitten om offentlighets- och sekretesslagen (se avsnitt 3.2 i respektive betänkande).

Nedan följer därför enbart en redogörelse för några av de sekretessbestämmelserna som är av särskilt intresse. Först redogör vi för några av de bestämmelser som gäller till skydd för myndigheters affärsverksamhet. De kommer att bli tillämpliga om de privata aktörerna jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen. Vi beskriver även någon av bestämmelserna om enskildas ekonomiska förhållanden för att ge en översikt om vad som skyddas av de bestämmelserna. Slutligen berörs några av de allmänna bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

10.1 Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska förhållanden

10.1.1 Sekretess för myndighets affärsverksamhet, 19 kap. 1 § OSL

I 19 kap. 1 § första stycket OSL föreskrivs att sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Under motsvarande förutsättning gäller sekretess hos en myndighet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos bolag, förening, samfällighet eller stiftelse som driver affärsverksamhet och där det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision.

Vad avses med affärsverksamhet?

Affärsverksamhet är en verksamhet som är antingen i sin helhet eller i en viss avgränsad del affärsinriktad. Begreppet ska inte uppfattas alltför snävt (prop. 1979/80:2 Del A s. 144 och prop. 1993/94:188 s. 89). Utmärkande för affärsverksamhet är i allmänhet att verksamheten bedrivs utifrån krav på att den ska gå med vinst eller åtminstone gå ihop ekonomiskt. Även delvis subventionerad verksamhet som bedrivs under sådana förutsättningar kan vara affärsverksamhet. Det är i allmänhet fråga om en verksamhet som inte kan sägas bestå i fullgörande av en förvaltningsuppgift i snäv bemärkelse (prop. 1979/80:2 Del A s. 145 och prop. 1993/94:188 s. 89).

Affärs- och driftförhållanden

Sekretessen i en myndighets affärsverksamhet gäller för uppgifter om myndighetens affärs- eller driftförhållanden. Med affärs- eller driftförhållanden avses för det första förvärv, överlåtelse, upplåtelse eller användning av egendom, tjänster eller annat, t.ex. elektricitet, gas, vatten och värme. Vidare omfattas affärshemligheter av mera allmänt slag som verksamhetsriktlinjer (RÅ 1986 not. 142), marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och pla-

ner rörande reklamkampanjer samt vissa datorprogram (RÅ85 Ab140). En budget med uppgifter som ger uttryck för planerade och förväntade aktiviteter samt kalkyler som ligger till grund för fortsatt verksamhet kan typiskt sett anses utgöra affärs- och driftförhållanden som avses i paragrafen (jämför RÅ 1998 not. 124).

Sådant som konstruktionsarbeten, utredningar av annat slag, prov, förhandlingar och andra affärshändelser (jämför RÅ 1987 not. 108) samt anställdas individuella löner (RÅ 1998 ref. 32 och RÅ 2003 ref. 28) kan också nämnas. Luftfartsverkets driftshandböcker har ansetts omfattas av sekretess (Kammarrätten i Jönköping dom den 15 november 2011, mål nr 2662-11). Uppgifter om kunder har typiskt sett ansetts utgöra företagshemligheter (RÅ 2016 ref. 17). Detsamma ansågs gälla personer som stod i kö för att få parkeringsplats hos ett kommunalt parkeringsbolag, dvs. presumtiva kunder (Kammarrätten i Stockholm dom den 20 september 2018, mål nr 6727-18).

Uppgifter om referensuppdrag samt specifika uppgifter om en näringsidkares metoder, processer samt tekniska förmåga och kapacitet är i normala fall företagshemligheter. Det kan därför vanligen antas att ett utlämnande av sådana uppgifter medför skada för anbudsgivaren (se HFD 2016 ref. 17). Detsamma kan gälla för detaljerade uppgifter om prissättningsstrategiska överväganden (se HFD 2007 not. 154).

I RÅ 2003 ref. 28 ansågs det krävas viss konkretion i påståenden om skaderisk för att sekretess skulle gälla för uppgifter om anställdas löner. Av det skälet skulle sådana uppgifter lämnas ut enligt Kammarrätten i Göteborg (se Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 december 2005 i mål 612-05, se också Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2805-15, dom 2015-05-12 om Folktandvården).

I ett mål från Kammarrätten i Jönköping begärde en person ut namn och lön på samtliga tandläkare anställda av Folktandvården i ett visst län. Kammarrätten ansåg att bristen på tandläkare och konkurrenssituationen mellan arbetsgivarna, innebar att det fanns en sådan konkret anledning som ger skäl att anta att någon som bedriver en med Folktandvården likartad rörelse skulle kunna gynnas på Folktandvårdens bekostnad om de begärda uppgifterna lämnades ut. En ledamot var dock skiljaktig och ansåg att den påstådda risken för skada var allmänt hållen och avsåg betydande del av offentligt anställda i konkurrensetsatt verksamhet (Kammarrätten i Jönköpings avgörande i mål nr 1199-19, dom 2019-06-28).

Skaderekvisitet

Sekretessen i myndigheternas affärsverksamhet ska skydda från insyn från konkurrenternas sida. Skaderekvisitet är därför utformat så att en uppgift inte får lämnas ut, om det kan antas att någon som driver en likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs (jämför RÅ85 Ab240, RÅ 1990 not. 9 och RÅ 1994 not. 596). Likartad rörelse föreligger när någon driver en affärsrörelse som erbjuder ett alternativ till det allmännas affärsverksamhet även om denna i strikt bemärkelse utövas i en monopolsituation. Som exempel, numera något historiska, har i förarbetena nämnts Postverkets girorörelse som drevs i konkurrens med bankgirot, Statens järnvägars godstrafik med lastbilstrafik m.m., Statens vattenfallsverks kraftdistribution med privat kraftindustri, offentligt ägda hamnar med andra transportvägar osv. (prop. 1979/80:2 Del A s. 145). I praxis har t.ex. regiondrivna vårdcentraler/hälsocentraler ansetts konkurrera med privata vårdaktörer.¹

Numera är det ett allt vanligare inslag i myndigheters verksamhet att denna delvis är bedriven i konkurrens med andra, t.ex. därför att verksamheten är indelad i en ”beställardel” och en ”produktionsdel”. Den senare delen kan då ofta vara konkurrensutsatt (jämför prop. 1993/94:188 s. 89). Det förhållandet att kommunala bolag enligt 2 kap. 3 § OSL omfattas av offentlighetsprincipen har ökat tillämpligheten av 19 kap. 1 § OSL.

Skadeprövningen ska inte göras utifrån den offentliga sektorn som helhet utan utifrån vilken verkan ett röjande av uppgifterna kan ha för den verksamhet som den aktuella myndigheten bedriver. En myndighets affärs- eller driftförhållanden skyddas således också från insyn från konkurrerade myndigheter. I RÅ 2003 ref. 28 redogör Högsta förvaltningsdomstolen för vilka omständigheter som är att beakta vid skadeprövningen när det gäller uppgifter om anställdas individuella löner och anställningsvillkor.

Vid sidan av den sekretess som är en följd av konkurrenshänsynen finns det även i andra situationer behov av sekretess hos myndigheter som ägnar sig åt affärsverksamhet, se 19 kap. 3 § OSL. En fullständig offentlighet i dessa fall kan vara ekonomiskt skadligt för det allmänna, i första hand genom att priserna i upphandlingsären-

¹ Se Lenberg m.fl. *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*, kommentaren till 19 kap. 1 § JUNO version: 24.

den drivs upp. Huruvida en uppgift ska hänföras till affärsverksamhet eller annan ekonomisk verksamhet får avgöras från fall till fall med ledning av bl.a. vilken del av verksamheten uppgiften rör.²

Sekretess motsvarande den i myndighets affärsverksamhet gäller enligt 19 kap. 1 § andra meningen OSL hos en myndighet om affärs- eller driftförhållanden hos ett bolag, en förening, en samfällighet eller en stiftelse som driver affärsverksamhet och vari det allmänna genom myndigheten utövar ett bestämmande inflytande eller bedriver revision för det allmännas räkning. Syftet är att skydda uppgifter hos de myndigheter som utövar det allmännas ägarfunktion eller revisionsuppdrag.

Undantag och sekretesstid

För att resultatet av en revision utförd av en sådan revisionsmyndighet som avses i första stycket andra meningen inte ska omfattas av sekretess har undantag för denna gjorts beträffande uppgifter i beslut av den granskande myndigheten i andra stycket.

Sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar är högst 20 år. Angående tidsberäkningen hänvisas till 7 kap. 5 § OSL.

10.1.2 Rättspraxis avseende 19 kap. 1 § OSL

Vi har gjort en genomgång av rättsfall som rör 19 kap. 1 § OSL. Det rör sig om totalt femtio rättsfall, varav sju från Högsta förvaltningsdomstolen och övriga från de olika kammarrätterna.³ Någon fullständig redovisning av avgörandena kommer inte att presenteras här. Nedan följer i stället en kortfattad redogörelse för vilka uppgifter som behandlas i några av de olika rättsfallen från kammarrätterna.

² Lenberg m.fl. *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*, kommentaren till 19 kap. 1 § JUNO version: 24, hämtad 2022-04-20.

³ Urvalet motsvarar de avgöranden som är angivna i JUNO under 19 kap. 1 § OSL, 2022-04-04.

Uppgifter om lön m.m.

En stor andel av avgörandena rör begäran om utlämnande av uppgifter om lön⁴. I avgörandena har domstolarna konstaterat att uppgifter om anställdas individuella löner är att hänföra till bolagets affärs- eller driftförhållanden med hänvisning till RÅ 1998 ref. 32. Även uppgifter om löner för olika befattningar, VD:s lön, ledningsgruppens löner, chefers löner samt anställdas andra ersättningar och förmåner utgör således affärs- och driftförhållanden.

Uppgifter i avtal

Uppgifter om hyresnivåer och investeringar har ansetts utgöra affärs- och driftförhållanden. Däremot bedömdes uppgifterna inte omfattas av sekretess i det aktuella fallet enligt 19 kap. 1 och 3 §§ OSL men däremot med stöd av 31 kap. 16 § OSL (se Kammarrätten i Jönköpings dom 2021-11-23 mål nr 3328-21).

Uppgifter om angivna belopp gällande hyra, ersättning för etableringskostnader och andra avgifter samt uppgift om procentuella påslag i de fall tillkommande hyresavgift tillkom ansågs utgöra affärs- och driftförhållande och omfattas av sekretess enligt bl.a. 19 kap. 1 § OSL (se Kammarrätten i Göteborgs dom 2014-02-27 i mål nr 6071-13).

Därtill har också uppgifter om bl.a. lokalstorlek och omfattning av serverrack sekretessbelagts. Vissa beräkningar och tekniska beskrivningar i avtal om värmeleveranser till fjärrvärmenätet har bedömts som uppgifter som till sin karaktär är sådana att ett röjande av dem typiskt sett får anses medföra skada (Kammarrätten i Göteborgs dom 2013-10-23 mål nr 3817-13).

I flera avtal om it-tjänster som innehöll bl.a. uppgifter om prisuppgifter samt beskrivningar av tekniska lösningar och funktioner ansågs beskrivningarna och de tekniska lösningarna omfattas av sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL. Prisuppgiften ansågs inte omfattas

⁴ Se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom 2021-06-21 mål nr 817-21, Kammarrätten i Stockholms dom 2018-12-10 mål nr 9170-18, Kammarrätten i Göteborgs dom 2016-02-01 mål nr 6342-15, Kammarrätten i Stockholms dom 2015-05-29 mål nr 4177-15, Kammarrätten i Göteborgs dom 2014-09-23 mål nr 3482-14, Kammarrätten i Stockholms dom 2014-04-22 mål nr 716-14, Kammarrätten i Stockholms dom 2014-04-10 mål nr 1600-14, Kammarrätten i Sundsvall dom 2014-03-31 mål nr 3393-13, Kammarrätten i Sundsvalls dom 2014-03-31 i mål nr 3342-13, Kammarrätten i Stockholms dom 2013-12-13 mål nr 6767-13, Kammarrätten i Stockholms dom 2013-11-28 mål nr 6510-13, Kammarrätten i Sundsvalls dom 2013-09-26 mål nr 2052-13, Kammarrätten i Stockholms dom 2013-07-18 mål nr 3968-13.

av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL (Kammarrätten i Jönköpings dom 2011-02-03 mål nr 3093-10).

Aktieägaravtal och bilagor som innehöll uppgifter om bolagens interna beslutsstruktur, strategier och finansiering var sådana som typiskt sett är till nackdel för företag på en konkurrensutsatt marknad (jämför Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1998 not. 124). Vissa uppgifter ansågs dock harmlösa och bedömdes inte heller omfattas av sekretess enligt 19 kap. 3 § OSL eller 31 kap. 16 § OSL (Kammarrätten i Jönköping dom 2013-06-10 mål nr 727-13).

Uppgifter om vilken provision en myndighet erbjuder för förmedling av tjänster ansågs till sin natur utgöra sådana uppgifter som skulle kunna gynna någon som driver likartad rörelse på myndighetens bekostnad om uppgifterna röjs. Uppgifter om pris och övriga beloppsuppgifter avseende tjänster i fakturor ansågs omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 och 3 §§ OSL samt 31 kap. 16 § OSL (Kammarrätten i Stockholms dom 2012-03-02 mål nr 317-12).

Uppgifter om ekonomi m.m.

Uppgifter om hur mycket ett bolag budgeterat för sponsring ett år, vilka föreningar och med vilket belopp de sponsrats samt de som sökt men inte beviljats sponsring kunde inte antas gynna bolagets konkurrenter om uppgifterna blev kända med hänvisning till att begäran endast avsåg namnen på olika föreningar och sponsringsbelopp. Kammarrätten konstaterade även att det normalt sett inte är en affärshemlighet att en förening får sponsring från olika håll (Kammarrätten i Sundsvalls dom 2019-05-09 mål nr 658-19).

Kammarrätten fann att budgetar, årsredovisningar samt förluster/intäkter och eventuella bidrag avseende ett specifikt år för Sundsvalls vårdcentraler på enhetsnivå var sådana uppgifter som kan ha betydelse i konkurrensförhållanden samt att någon som driver likartad rörelse gynnas på landstingets bekostnad om uppgifterna röjs. Kammarrätten konstaterar även att sådana detaljerade ekonomiska uppgifter typiskt sett är känsliga för rörelsedrivande verksamheter att lämna ut (Kammarrätten i Sundsvalls dom 2018-02-14 mål nr 2684-17).

Ett företags budget med uppgifter om affärs- och driftförhållanden som ger uttryck för planerade och förväntade aktiviteter inom företaget samt de kalkyler som företagets fortsatta verksamhet bygger på typiskt sett får anses vara en sådan handling där ett utlämnande kan vara till nackdel för ett företag på en konkurrensutsatt marknad (jämför Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i RÅ 1998 not. 124). Ett bolags budget ansågs dock i ett avgörande vara så kortfattad och allmänt hållen att den i avsaknad av ytterligare upplysningar rimligen inte kunde sekretessbeläggas med stöd av 19 kap. 1 § OSL. Vad gällde resultaträkning konstaterades också att uppgifter upptagna i en resultaträkning tillsammans kan ge en samlad bild av ett bolags affärs- och driftförhållanden och att ett utlämnande av sådana uppgifter typiskt sett innebär en nackdel för ett bolag på en konkurrensutsatt marknad. Vid skadebedömningen skulle enligt kammarrätten beaktas vad som kan utläsas i den offentliga årsredovisningen (Kammarrätten i Jönköpings dom 2014-01-07 mål nr 2792-13).

Ett avgörande rörde namn på de personer som står i kö till en viss parkeringsanläggning samt dessa personers könnummer. Kammarrätten konstaterade att uppgifter om kunder och presumtiva kunder är hänförliga till bolagets affärs- och driftförhållanden. Ett utlämnande av uppgifter om kunder kunde således typiskt sett antas medföra skada för ett bolag som driver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad Kammarrätten i Stockholm 2018-09-10 mål nr 6727-18).

Uppgifter i interna dokument m.m.

I ett mål ansåg kammarrätten att vissa handlingar⁵, som tagits fram av Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB på uppdrag av BEM, innehöll uppgifter som typiskt sett omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 och 3 §§ OSL. Allmänt hållna uppgifter om BEM:s verksamhet och organisation, såsom genomgång av lagar och rättspraxis, uppgifter om Konkurrenskommissionen och rubriker, bedömdes dock kunna lämnas ut (Kammarrätten i Jönköpings dom 2014-11-19 mål nr 1697-14).

⁵ Såsom en promemoria om Borås kommun är skyldig att i enlighet med bestämmelserna om offentlig upphandling upphandla avfallstjänster från Borås Energi och Miljö, BEM, samt e-postkorrespondens angående denna, faktura, en promemoria avseende rättsliga överväganden angående möjligheten att göra avsteg från ett gällande ramavtal för avrop av tjänster av större omfattning osv.

E-postmeddelanden som innehöll taktiska affärsmässiga överväganden mellan ett bolag (Fastighetskontoret) och dess ombud om en fastighet som var föremål för tvist bedömdes av kammarrätten inte vara sådana att det kunde antas att någon som driver likartad rörelse kunde gynnas på stadens bekostnad eller att det allmänna skulle lida skada om uppgifterna röjs. Kammarrätten ansåg inte heller att de omfattades av sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL (Kammarrätten i Stockholms dom 2013-08-02 mål nr 2840-13).

10.1.3 Affärs- och driftförhållanden i annan lagstiftning

I lagen (2018:558) om företagshemligheter används också begreppet affärs- och driftförhållanden. Begreppet avser inte bara kommersiella uppgifter om enskilda affärshändelser utan också information om förhållanden av mera allmänt slag, som marknadsundersökningar, marknadsplanering, prissättningskalkyler och planerade reklamkampanjer. Begreppet inkluderar information som kan hänföras till den pågående driften eller produktionen samt information som rör konstruktions- och utvecklingsarbete, forskning, prov och liknande. Skyddet kan också gälla administrativa förhållanden och överhuvudtaget all information med anknytning till ett företag. Däremot omfattar lagen inte information som är knuten till individen, som personlig skicklighet, erfarenhet och kunskap.⁶

I rättsfallet NJA 1998 s. 633 behandlas frågan om en av ett privat företag utarbetad affärsidé, som syftade till att främja användningen av datorer som ett pedagogiskt hjälpmedel i skolorna, kunde anses utgöra en företagshemlighet. HD besvarade frågan jakande. En banks tio år gamla kreditinstruktion har ansetts utgöra en företagshemlighet (NJA 1999 s. 469).

10.1.4 Överföring av sekretess, 19 kap. 2 § OSL

Enligt 19 kap. 2 § första meningen OSL följer att om sekretess gäller för en uppgift i en myndighets affärsverksamhet, kan uppgiften lämnas till en annan myndighet utan att sekretessen för den skall upphöra (sekundär sekretess, se 3 kap. 1 § OSL). Det kan vara fråga om två myndigheter som ingår i ett och samma verk. Det kan vidare

⁶ Se Aspegren, lag (2018:558) om företagshemligheter, 2 §, Karnov 2022-04-22.

vara fråga om myndigheter som inte på detta sätt ingår i samma organisation men av vilka den ena är överordnad den andra, t.ex. en kommunal nämnd och ett kommunalt affärsverk. Det kan också vara fråga om myndigheter som är självständiga i förhållande till varandra men som samarbetar eller samråder med varandra eller mellan vilka det förekommer en funktionsuppdelning. Ett undantag från regeln om sekundär sekretess gäller enligt andra meningen i fråga om uppgifter som ingår i beslut hos den mottagande myndigheten (jämför 11 kap. 1–5 §).

Sekretessen upphör dock oftast om uppgiften lämnas till en domstol, se 43 kap. 3 § OSL. Av tredje stycket i bestämmelsen framgår att det inte gäller om domstolen har fått uppgiften för att pröva om den kan lämnas ut.

10.2 Sekretess till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden

10.2.1 Sekretess till skydd för enskildas affärsförbindelser med myndigheter, 31 kap. 16 § OSL

Enligt 31 kap. 16 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen ger alltså skydd åt en enskild som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet för uppgifter om den enskildes affärs- och driftförhållanden, se avsnitt 10.1.1. Affärsförbindelse kan gälla t.ex. förvärv, avyttrande eller upplåtelse av egendom eller arbete som ska utföras.⁷ Om alternativ 1 införs, kan uppgifter i avtal som de privata aktörerna, som omfattas av vårt uppdrag, ingår med enskilda att omfattas av sekretess enligt denna bestämmelse.

Sekretess gäller endast, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Det s.k. raka skaderekvisitet innebär en presumtion för att uppgifterna är offentliga. Sekretess kan sägas föreligga när det finns anledning att befara att ett offentliggörande av handlingarna skulle kunna medföra en inte alltför obetydlig skada för vederbörande. Det krävs också att det före-

⁷ Lenberg m.fl. *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*, kommentaren till 31 kap. 16 § JUNO version: 24, hämtad 2022-04-20.

ligger någon speciell omständighet eller särskilda förhållanden som kan åberopas som skäl för att skada kan uppstå. Något krav på en mer ingående utredning finns inte (se prop. 1979/80:2 Del A s. 241 och rättsfallet HFD 2016 ref. 17).

Rättspraxis avseende 31 kap. 16 § OSL

Sekretessen enligt bestämmelsen gäller för affärs- och driftförhållanden, dvs. samma begrepp som används i 19 kap. 1 § OSL.

Sekretess ansågs gälla för tre avtal som träffats mellan Överbefälhavaren och ett bolag om hyra av flygplan i de delar avtalen rörde parternas ekonomiska mellanhavanden. Bolaget hade begärt sekretess därför att det av konkurrensskäl skulle kunna skadas om innehållet i avtalen röjdes då det innehöll kostnadsberäkningar för flygplanets användning resp. alternativa användning (RÅ 1989 not. 21).

Uppgifter om kunder samt om namn på anställda och konsulter hos ett bemanningsföretag har ansetts som sådana uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden som omfattas av sekretess. HFD bedömde att ett större antal handlingar kunde lämnas ut. Uppgifter om anbudsgivarnas kunder, referensuppdrag, konsulter och leveransansvariga omfattades dock av sekretess (HFD 2016 ref. 17).

Sekretess ansågs inte gälla för uppgifter hos dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen om vilka kunder som anlitat en viss leverantör. Uppgifterna hade begärts utlämnade av en annan leverantör som avsåg att uppmana kunderna att i första hand vända sig till honom (RÅ 2005 ref. 5).

Sekretess hindrade inte att presentationen av ett bolags kundansvarige lämnades ut. Bolaget hade begärt sekretess för att undvika rekrytering till andra bolag (Kammarrätten i Göteborg, mål nr 904-13, dom 2013-04-25, liknande frågor prövades också av samma kammarrätt i mål nr 129-13, dom 2013-04-29).

En faktura med bilaga innehöll uppgifter om reduktion av ersättning eftersom krav på viss personalkompetens inte uppfyllts i enlighet med avtalet samt uppgifter om hur reduktionen beräknats. Handlingarna lämnades ut med undantag för uppgiften om namnen på leverantörens personal (Kammarrätten i Göteborg, mål nr 5040-15, dom 2015-11-19).

Allmänt hållna uppgifter om veckomenyer med angivande av maträtt med tillbehör utan recept eller några former av beräkningar var inte sekretessbelagda (Kammarrätten i Jönköping, mål nr 2044-18, dom 2018-11-20).

Ett bolag som tillhandahöll elsparkcyklar hade tecknat en avsiktsförklaring med en kommun. Innehållet i avsiktsförklaringen, bl.a. ömsesidiga förpliktelser och uppsägningstid, var sådant att bolagen måste anses ha trätt i affärsförbindelse med kommunen. Uppgiften om respektive bolags antal elsparkcyklar ansågs vara en uppgift om bolagets kapacitet vilket i regel var en företagshemlighet. Uppgiften var därmed sekretessbelagd enligt denna bestämmelse (Kammarrätten i Stockholm, mål nr 6782-19, dom 2019-10-28).

10.3 Allmänna sekretessbestämmelser

10.3.1 Sekretess för myndigheter och sekretessbrytande bestämmelser

Sekretess mellan myndigheter

Enligt 8 kap. 1 § OSL får en sekretessbelagd uppgift som huvudregel inte röjas för enskilda eller för andra svenska myndigheter. Med sekretess menas ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (se 3 kap. 1 § OSL). Huruvida en uppgift är sekretessbelagd avgörs med ledning av den eller de sekretessbestämmelser som är tillämpliga i det enskilda fallet. Förbudet att röja en uppgift riktar sig både till den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd och till personalen vid myndigheten (se 2 kap. 1 § OSL). Enligt 2 kap. 2–5 §§ OSL jämställs vissa andra organ med myndighet.

En sekretessbelagd uppgift får lämnas till en enskild person eller till en annan myndighet i de fall som anges i offentlighets- och sekretesslagen eller i lag eller förordning, till vilken offentlighets- och sekretesslagen hänvisar. Med ”annan lag” likställs EG-förordningar (se prop. 1998/99:18 s. 41 och 75 samt prop. 1999/2000:126 s. 160 och 283). Bestämmelser som anger att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar kallas sekretessbrytande bestämmelser (se 3 kap. 1 § OSL).

Sekretessbrytande bestämmelser

Av 10 kap. 28 § första stycket OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det innebär att i förhållande till andra myndigheter behöver det inte finnas någon uttrycklig hänvisning till offentlighets- och sekretesslagen i en viss uppgiftsskyldighet i en annan lag eller i en förordning för att denna uppgiftsskyldighet ska bryta sekretess. Det beror på att bestämmelsen i 2 kap. 2 § andra stycket TF avser begränsningar i enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar och därmed inte hindrar att informationsutbytet mellan myndigheter regleras utanför sekretesslagstiftningens ram (prop. 1979/80:2 Del A s. 121 f.). För att inte oförutsedda hinder ska uppkomma i myndigheternas verksamhet har det tagits in en generalklausul i lagen, som medger att sekretessbelagda uppgifter kan lämnas till en myndighet i sådana fall då det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse sekretessen ska skydda (se 10 kap. 27 § OSL).

Regeln att uppgiftsskyldighet enligt lag eller förordning innebär undantag från sekretess gäller också för sådana enskilda organ som enligt 2 kap. 3–5 §§ OSL jämställs med myndighet (prop. 1993/94:48 s. 37–40).

Det är inte nödvändigt att uppgiftsskyldigheten har formulerats med tanke på att uppgifterna kan vara hemliga. Däremot krävs för att bestämmelsen ska anses sekretessbrytande att den uppfyller vissa krav på konktion. Den kan a) ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, b) gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet, eller c) avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information.⁸

Man måste skilja föreskrifter om uppgiftsskyldighet från sådana bestämmelser enligt vilka en myndighet får lämna uppgifter till en annan. Bestämmelser som är av det senare slaget har inte den verkan att sekretessen viker enligt nu aktuell paragraf. Huruvida uppgifter ändå får lämnas till en annan myndighet (verksamhetsgren), får i stället bedömas i varje enskilt fall med tillämpning av bl.a. sekretessbestämmelsernas skaderekvisit och generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Inte heller får en myndighet, som i och för sig är skyldig

⁸ Lenberg m.fl. *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*, kommentaren till 10 kap. 28 § JUNO version: 24.

att lämna uppgifter på en annan myndighets begäran, göra detta på eget initiativ med stöd av förevarande bestämmelse (JO 1999/2000 s. 374).

11 Överväganden och förslag om införande av offentlighetsprincipen

11.1 Utgångspunkter för förslaget

Enligt direktiven ska vi lämna nödvändiga författningsförslag för de olika alternativen, i den mån sådana inte redan finns. Sedan tidigare finns det färdiga lagförslag för att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor, förskolor och fritidshem samt enskilda anordnare av kommunalvuxenutbildning (komvux), se kapitel 8. De förslagen utgör vår utgångspunkt.

Vi instämmer i huvudsak i den lagtekniska lösning som använts i tidigare betänkanden och lagrådsremiss för hur offentlighetsprincipen ska införas hos de privata aktörerna. Av den anledningen redovisar vi enbart överväganden i några delar där vi föreslår något annat än de tidigare förslagen eller vill förtydliga något.

Vårt uppdrag går ut på att säkerställa informationsförsörjningen på skolområdet och är således delvis ett annat än de tidigare utredningarnas på området. Av den anledningen kommer även överväganden som rör informationsförsörjningen att redovisas nedan.

11.2 Lagteknisk lösning

Bedömning: Den lagtekniska lösning som föreslagits i de tidigare betänkandena och i lagrådsremissen är ändamålsenlig för att genomföra offentlighetsprincipen hos de privata aktörerna på det skollagsreglerade området.

Förslagen i de båda tidigare betänkandena *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82) och *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) innebär rent lagtekniskt att en ny bestämmelse ska införas i 2 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, med 2 kap. 3 § OSL som förebild. Regeringen föreslog också den lösningen avseende fristående skolor i lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor*.

Vi gör ingen annan bedömning utan delar de övervägandena som gjorts i de tidigare betänkandena samt i lagrådsremissen. Rätten att ta del av allmänna handlingar hos de privata aktörerna ska således regleras i en särskild bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen. Den innebär att huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem, enskilda anordnare av komvux samt folkhögskolor med utbildning som motsvarar svenska för invandrare (sfi) jämföras med myndigheter vid tillämpningen av 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) och offentlighets- och sekretesslagen. Det finns två föreslagna lydelse om hur en sådan bestämmelse ska se ut i de tidigare betänkandena och lagrådsremissen som avser de respektive aktörer som berörs i dem. Vi anser att det blir tydligast om samtliga privata aktörer som berörs regleras i samma bestämmelse. Utformningen av en sådan bestämmelse berörs till viss del i avsnitt 11.2.1 nedan.

11.2.1 Undantag för fysiska personer

Förslag: Fysiska personer som bedriver offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet ska inte omfattas av offentlighetsprincipen.

Förslaget i de tidigare betänkandena och lagrådsremissen innebär att en ny bestämmelse införs, 2 kap. 3 a § OSL. Bestämmelsen föreslås omfatta

1. huvudmän för fristående skolor,
2. sådana huvudmän som är godkända för förskolor och fritidshem som avses i 2 kap. 7 § andra stycket skollagen (2010:800),

3. den som enligt avtal med kommun, enskild huvudman eller region utför uppgifter enligt 23 kap. skollagen (entreprenad) med undantag av verksamhet som regleras i 25 kap. skollagen, eller
4. den som enligt 24 kap. 11–15 §§ skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar vuxenutbildning i svenska för invandrare.

När det gäller aktörerna i punkt 2–4 är förslaget begränsat så att det endast gäller enskilda juridiska personer, med undantag för dödsbon och fysisk persons konkursbo. Vårt tilläggsdirektiv omfattar i enlighet med det förslaget juridiska personer som är enskilda huvudmän för förskolor, fritidshem och privata utförare av komvux. Något motsvarande undantag för fysiska personer gjordes inte i betänkandet SOU 2015:82 vad gäller huvudmän för fristående skolor, och anges inte heller i vårt ursprungliga direktiv. En fråga som vi behöver ta ställning till är därför om även fysiska personer som är huvudmän för fristående skolor ska undantas.

Ingen eller ytterst få fysiska personer är huvudmän för fristående skolor.¹ Detta är således ett mer teoretiskt problem än ett praktiskt. De verksamheter som bedrivs av fysiska personer är ofta av ringa omfattning som ibland utförs i det egna hemmet. Även de uppgifter vi har om enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare talar i samma riktning, se kapitel 6. De kan sakna anställda och den från kommunen överlåtna verksamhet som enskilda utbildningsanordnare bedriver svarar för en mycket liten andel av det allmännas köp av verksamhet. När en verksamhet drivs av en fysisk person ansvarar han eller hon för verksamheten och personens privatekonomi är tätt sammankopplad med verksamhetens ekonomi. Driftsformen lämpar sig därför inte för verksamhet med anställda. På så vis begränsas också de som berörs. Den omständigheten att en verksamhet drivs av en fysisk person tyder således på att verksamheten är av begränsad omfattning. Offentlighetsprincipens krav kan i en sådan begränsad verksamhet upplevas som svårhanterliga, t.ex. vad gäller tillgänglighet och skyndsam hantering av en begäran om utlämnande av allmän handling. Kostnader för hanteringen av offentlighetsprincipen i en sådan verksamhet skulle också sannolikt kunna bli påtagliga för den fysiska personen. De skäl som anges i betänk-

¹ Enligt Skolverkets statistik 2021 var det ingen. Enligt statistiken var det åtta stycken som bedrev förskola som fysisk person och 1 som bedrev utbildning inom komvux som fysisk person.

andet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) gör sig enligt vår mening i huvudsak alltså även gällande för eventuella fysiska personer som är huvudmän för fristående skolor². Detta talar för att fysiska personer ska undantas även vad gäller enskilda huvudmän för skolor. Att göra skillnad mellan de olika skolformerna, dvs. skola, förskola och komvux framstår också som mindre lämpligt.

Som konstateras i SOU 2016:62 bör incitamentet för privata aktörer att driva sin verksamhet som en fysisk person enbart för att undvika offentlighetsprincipen vara mycket litet med hänsyn till de nackdelar det innebär affärsmässigt att driva verksamheten i den formen.³ Inför ett godkännande som enskild huvudman granskas de ekonomiska förutsättningarna och lämpligheten (2 kap. 5 § skollagen). Dessutom krävs det ett godkännande av Skolinspektionen för att ändra associationsform.⁴

Vår bedömning blir således att fysiska personer som bedriver offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet ska undantas från att tillämpa offentlighetsprincipen.

De bör dock framhållas att de som undantas från att jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen även fortsättningsvis kommer att omfattas av statistiksekretessen vad gäller enskildas ekonomiska förhållanden i 24 kap. 8 § OSL. Uppgifterna om dem kommer därmed inte att kunna tillgängliggöras när det tillfälliga undantaget i 24 kap. 8 a § OSL upphör att gälla. Eftersom det rör sig om en ytterst begränsad andel som bedriver sin verksamhet i denna form bedöms det trots det vara godtagbart att denna grupp ska undantas. Många uppgifter om verksamheten kan troligen ändå inte publiceras eftersom det finns en risk att genom bakvägsidentifiering avslöja uppgifter om t.ex. enskilda barn eller elever.⁵

Representanter för idéburen verksamhet har framfört att de också bör undantas från att tillämpa offentlighetsprincipen eftersom de inte delar ut någon vinst till sina ägare.⁶ Ett sådant undantag skulle innebära att de inte jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen. Konsekvensen av det är att uppgifter om aktörerna i sådant fall fortsatt kommer omfattas av statistiksekretess i 24 kap.

² Se vidare SOU 2016:62, s. 158–161.

³ SOU 2016:62, s. 161.

⁴ Jämför 2 kap. 5 § skollagen där de framgår att en prövning ska göras av den enskildes förutsättningar och lämplighet.

⁵ Skolverket publicerar inte uppgifter om enskilda elever, föräldrars och lärares personliga förhållanden på aggregerad nivå om skolenheter som har färre än tio elever.

⁶ Synpunkt som framfördes på utredningen hearing för fristående förskolor och skolor 2022-06-01.

8 § OSL. Av den anledningen bör inte andra undantag än det för fysiska personer införas. I de tidigare betänkandena finns ytterligare argumentation kring varför andra undantag inte bör införas. Det rör bl.a. argument kring insynsintresset och vikten av att kunna granska offentligt finansierad verksamhet.

11.2.2 Enbart handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten omfattas av offentlighetsprincipen

Förslag: Endast handlingar som hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten ska omfattas av offentlighetsprincipen.

Förslaget i lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor* innebär att de handlingar som hör till den verksamhet som godkännandet som huvudman för fristående skolor omfattar ska omfattas av tillämpliga delar av vad som föreskrivs om handlings-offentlighet i tryckfrihetsförordningen. Motsvarande förslag i betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) innebär att handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten ska omfattas av offentlighetsprincipen. Det förslaget rör bl.a. enskilda anordnare av komvux. Formuleringen av förslaget i SOU 2016:62 är således mera generell. Den omfattar därmed såväl enskilda huvudmän som enskilda anordnare av komvux. Eftersom båda aktörerna omfattas av vårt uppdrag har vi valt att använda oss av samma lagtekniska lösning och formulering som i betänkandet SOU 2016:62. Offentligt finansierad verksamhet är verksamhet som får direkt stöd eller betalning från det allmänna för att driva verksamhet inom de aktuella verksamhetsområdena.⁷ Det förekommer att huvudmän och enskilda utbildningsföretag även bedriver annan verksamhet än offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet. Det är inte aktuellt att införa offentlighetsprincipen i privat finansierade verksamheter.

⁷ Denna definition användes i SOU 2016:62 samt i prop. 2016/17:31, s. 28.

Tillämpning i blandade verksamheter

I de fall de privata aktörerna bedriver blandad verksamhet, dvs. både privat finansierad och offentligt finansierad verksamhet, kan det uppstå särskilda frågor kring tillämpning av offentlighetsprincipen. En sådan skulle kunna vara att avgöra vilka handlingar som hör till den offentligt finansierade delen. Det innebär att de privata aktörerna som även driver annan verksamhet måste särskilja vilka handlingar som hör till den offentligt finansierade delen och inte. Det samma gäller redan i dag för de organ vars verksamhet till viss del omfattas av offentlighetsprincipen enligt 2 kap. 4 § OSL. Det är vanligt att enskilda utbildningsföretag som bedriver komvux på entreprenad även bedriver annan verksamhet än den som är offentligt finansierad.⁸ För de aktörerna gäller redan i dag krav på att de ska överlämna information om verksamheten till kommunen (10 kap. 9 § kommunallagen [2017:25]). Det bör således redan finnas ett behov av att hålla handlingar hänförliga till den offentligt finansierade delen av verksamheten åtskilda från handlingar i annan verksamhet. Beträffande den typ av handlingar som enligt gällande regler lämnas över till huvudmannen bör det därmed i praktiken inte uppstå några ytterligare frågor kring tillämpning.

Våra kontakter med enskilda utbildningsanordnare av komvux på entreprenad visar dock att det förekommer att de har elever i samma klassrum från både komvux och t.ex. arbetsmarknadsutbildningar på uppdrag av Arbetsförmedlingen. De kan utöver att bedriva komvux på entreprenad t.ex. bedriva yrkeshögskola, privata utbildningar för företag och utbildningar som ger rätt till omställningsstöd.⁹ Att särskilja handlingar såsom betyg, schema, närvaro osv. hänförliga till eleverna som går komvux torde inte utgöra något problem. Det framstår dock som svårare att avgöra vad som gäller för handlingar hänförliga till vissa centrala kostnader, t.ex. för lokaler, licenser, personalkostnader osv. Handlingar rörande personal såsom anställningshandlingar kan också bli svåra att särskilja om det förekommer att lärare undervisar i både den offentligt finansierade och i den privat finansierade delen av verksamheten. Det kan även diskuteras huruvida handlingar rörande personal alls hör till den skolfinansierade verksamheten, utan i stället hör till den personaladministrativa verksam-

⁸ Synpunkt som framfördes vid möte med ViS och Almega Utbildningsföretagen.

⁹ Synpunkt som framfördes vid möte med Almega Utbildningsföretagen 2022-10-18.

heten där handlingarna förvaras. Vi bedömer dock att det avgörande för frågan om vilken verksamhet en handling hör till inte är var handlingen förvaras, utan verksamheten som bedrivs. Handlingar som rör personal som arbetar i den offentligt finansierade verksamheten bör därför anses höra till den verksamheten. I slutändan är det upp till domstolarna att i det enskilda fallet avgöra om en handling hör till den offentligt finansierade verksamheten eller inte. Vad det innebär för de enskilda anordnarna av komvux berörs vidare i kapitel 26.

Behov av att särskilja handlingar med olika offentlighetsstatus finns redan i dag t.ex. i vissa av de privaträttsliga organ som räknas upp i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Några problem med denna avgränsning inom verksamheterna har inte framkommit.¹⁰ Rättspraxis beträffande denna avgränsning är begränsad även om det finns några avgöranden. Som exempel kan nämnas ett avgörande (HFD 2018 ref. 8) där det framgår att uppgifter i en handling som inte omfattas av handlingsoffentlighet måste användas om det krävs för att eftersöka en allmän handling i den del av verksamhet som omfattas av handlingsoffentlighet.

Enskilda anordnare av komvux bedriver offentligt finansierad verksamhet endast under avtalstiden

En skillnad mellan enskilda anordnare av komvux på entreprenad och enskilda huvudmän som omfattas av vårt uppdrag är att de enskilda anordnarna av komvux får sina uppdrag genom att sluta avtal med kommunen under en viss tid. Det sker oftast genom en offentlig upphandling. Avtalen varar som längst i fyra år. Ett annat sätt som kommunen kan anlita enskilda anordnare av komvux på entreprenad är genom en auktorisationsmodell. Kommunen är fortsatt huvudman för utbildningen (23 kap. 2 § skollagen).

Representanter för enskilda utbildningsanordnare som vi har varit i kontakt med har lyft det faktum att den tid som de enskilda anordnarna bedriver komvux på entreprenad är begränsad och relativt kort. Eftersom avtalen är begränsade till en viss tid uppstår frågan när de enskilda anordnarna av komvux ska börja tillämpa offentlighetsprincipen och när de ska upphöra att göra det. Av förslaget till 2 kap. 3 a § andra stycket OSL följer att första stycket i bestäm-

¹⁰ Jämför prop. 2016/2017:31, s. 28.

melsen gäller handlingar som hör till den offentligt finansierade verksamheten. Av tredje stycket framgår att sådana juridiska personer som avses i första stycket vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen ska jämföras med myndigheter. Förslaget till lagtext innebär således att offentlighetsprincipen blir tillämplig hos den enskilda anordnaren av komvux på entreprenad när avtal har tecknats med kommunen i den del av komvux som överläts på entreprenad och finansieras av offentliga medel. Vägen till avtal, dvs. de överväganden och bearbetningar som görs inför ett anbud bör då inte betraktas som en del av den offentligt finansierade verksamheten.

När avtalet mellan kommunen och den enskilda utbildningsanordnaren av komvux sedan upphör att gälla bedriver den enskilda utbildningsanordnaren inte längre någon offentligt finansierad verksamhet vilket enligt vårt förslag innebär att dessa aktörer då upphör att jämföras med myndigheter. Detta föranleder frågor om vad som ska gälla beträffande utlämnande av handlingar och bevarande av handlingar hänförliga till den tidigare myndigheten. Det uppstår också frågor kring tillämpning av arkivlagen (1990:782).

Enligt våra förslag ska kommunala arkivmyndigheter i den kommun där verksamheten bedrivs vara arkivmyndighet för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare som jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen. Om en kommunal myndighet upphör ska den lämna sina handlingar till arkivmyndigheten (14 § arkivlagen). Vårt förslag till 2 kap. 3 a § OSL innebär att de enskilda utbildningsanordnarna av komvux upphör att jämföras med myndigheter enligt den bestämmelsen när avtalet med kommunen har löpt ut. Enligt vår mening talar det också för att de ska anses upphöra att vara myndigheter enligt 14 § arkivlagen vid den tidpunkten.

Vid våra kontakter med enskilda utbildningsanordnare av komvux har det framförts att t.ex. arkivering skapar kostnader i systemet som de inte kan få betalt för eftersom avtalen är kortsiktiga. Deras uppfattning är att det är kommunen som bestämmer vad det får kosta och de får anpassa sig efter det. Genom upphandlingarna konkurrensutsätts de och branschen driver ner priset för att vinna anbud.

Vår uppfattning är visserligen att den upphandlande kommunen och aktörerna som lämnar anbud får anpassa sig efter den ökade kostnaden för administration och arkivering inom ramen för den offentliga upphandlingen. Sannolikt kan det dock vara svårt att beakta även kostnader för arkivering inom ramen för detta förfarande

och de ersättningsmodeller som används i dag. Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå ändringar om hur de olika privata aktörerna ska ersättas (se dir. 2021:89 och dir. 2022:10).

Sammantaget anser vi således att skäl talar för att de enskilda utbildningsanordnarna av komvux ska anses upphöra som myndighet även i arkivlagens mening när de inte längre bedriver offentligt finansierad verksamhet. De enskilda utbildningsanordnarna av komvux ska då lämna sitt arkiv till den kommunala arkivmyndigheten inom tre månader efter att den upphört att vara myndighet. De enskilda utbildningsanordnarna behöver därefter inte ansvara för arkivet eller förfrågningar om allmänna handlingar i den delen. De handlingar som arkiverats kan i stället efter denna tidpunkt begäras ut från arkivmyndigheten. Några kostnader för att hålla arkiv av allmänna handlingar kommer då inte heller belasta de enskilda anordnarna av komvux under tiden efter avtalet avslutats och handlingarna överlämnats till arkivmyndigheten. Offentlighetsprincipen hos den enskilda anordnaren av komvux gäller således endast under tiden som offentligt finansierad verksamhet bedrivs. Det är av den anledningen av största vikt att aktörerna noggrant följer det regelverk som offentlighetsprincipen innebär t.ex. i fråga om diarieföring och arkivering under avtalstiden. Det blir nämligen inte möjligt att sedan verksamheten slutat vara offentligt finansierad begära ut t.ex. mejlkorrespondens som ägt rum under avtalstiden.

För kommunala myndigheter som omfattas av 14 § arkivlagen gäller att om en viss verksamhet avvecklas men myndigheten finns kvar har myndigheten alltjämt ansvar för arkivet från den avvecklade verksamheten.¹¹ Utifrån lagtexten bör den offentligt finansierade verksamheten uppfattas som *en* verksamhet i arkivlagens mening. För det fall den enskilda anordnaren av komvux på entreprenad direkt får ett nytt uppdrag av samma kommun eller om den alltjämt har andra uppdrag för andra kommuner upphör anordnaren således inte att vara myndighet i den mening som avses i 14 § arkivlagen. Det innebär att det alltjämt är den enskilde anordnaren av komvux på entreprenad som har arkivansvar för handlingarna från det avtal som har upphört så länge som anordnaren jämställs med myndigheter vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen, dvs. så länge som anordnaren bedriver offentligt finansierad verksamhet. För att underlätta arkivansvaret för de enskilda anordnarna av komvux kan en lös-

¹¹ Se Geijer och Lövblad, *Arkivlagen – En kommentar till 14 §*, (2022, version 2D JUNO).

ning vara att entreprenadavtalet reglerar att den kommunala arkivmyndigheten ska ta över handlingarna som hör till avtalet när det har upphört. Därmed kan kommunen också försäkra sig om att arkivet som hör till deras verksamhet inte blir sammanblandat med andra kommuners handlingar eller att handlingarna på något annat sätt blir förvanskade.

Övriga frågor om enskilda anordnare av komvux på entreprenad och offentligt finansierad verksamhet

Representanter för enskilda anordnare av komvux har framfört att det är vanligt att deltagare i sfi gör avbrott i sina studier. Det är sedan ovisst huruvida personen kommer tillbaka eller inte. Därmed uppstår frågan hur länge uppgifter och handlingar hänförliga till de eleverna skulle behöva sparas om offentlighetsprincipen införs. En annan fråga som framfördes var om en studerande som har tagit paus omfattas av offentlighetsprincipen eller inte.¹²

De elever som påbörjat en kurs som är offentligt finansierad men som gör avbrott i sina studier bör behandlas på samma sätt som de elever som fortsätter kursen. Alltså bör handlingar om eleven som är allmänna enligt tryckfrihetsförordningen registreras eller hållas ordnade samt bevaras enligt de bestämmelser som följer av offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagstiftningen. Detsamma bör gälla de studerande som tar en paus. Om en studerande som har tagit paus däremot fortsätter med studierna när avtalet med kommunen har löpt ut – och kursen fortfarande erbjuds – är verksamheten inte längre offentligt finansierad och offentlighetsprincipen ska då inte tillämpas beträffande elevens fortsatta studier.

Vid mötena med representanter för enskilda anordnare av komvux lyftes även vad som händer om utbildningsanordnaren anlitar en extern part för någon som t.ex. har rätt till en anpassad studiegång samt hur det skulle förhålla sig till offentlighetsprincipen. Om eleven som behöver t.ex. en anpassad studiegång omfattas av den verksamhet som är offentligt finansierad bör handlingar om eleven omfattas av offentlighetsprincipen oavsett om en extern part anlitas eller inte. Detsamma gäller om en kommunal skola anlitar en extern part.

¹² Synpunkt som framfördes vid möte med Almega Utbildningsföretagen 2022-10-18.

I 2 kap. 1 § andra stycket OSL föreskrivs vilka personer som omfattas av sekretessregleringen. Förutom anställda hos en myndighet omfattas även personer som har uppdrag hos en myndighet och som har en sådan anknytning till myndigheten att de kan sägas delta i dennes verksamhet. Det spelar ingen roll om uppdraget följer av en författning eller är civilrättsligt. Av förarbetena framgår att det i allmänhet kan antas att en uppdragstagare har anknytning till en viss myndighet om den uppgift som han eller hon utför vanligen kan utföras av en anställd (prop. 1979/80:2 Del A s. 127–128). Exempel på uppdragstagare som omfattas av lagen är t.ex. konsulter. För uppdragstagare med en begränsad anknytning till en myndighet kan det däremot vara svårt att bedöma om de omfattas av bestämmelsen eller inte.¹³ Det bör vara den enskilda anordnaren av komvux ansvar att ordna upplägget så att reglerna följs. Även om den enskilda anordnaren av komvux på entreprenad anlitar en lärare som konsult för en lektion är alltså den enskilda anordnaren av komvux ansvarig även om det kan uppstå en viss gränsdragningsproblematik.

11.3 Enskilda huvudmän och övriga privata aktörers rätt att ta ut avgift för kopior av allmänna handlingar

Förslag: De juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § OSL ska tillämpa motsvarande regler om avgift som en statlig myndighet skulle enligt avgiftsförordningen. Detta ska framgå av nya bestämmelser i 6 kap. OSL.

11.3.1 Lag eller förordning?

Rätten att ta ut en fastställd avgift för en avskrift eller kopia av en allmän handling följer av 2 kap. 16 § TF. I 8 kap. regeringsformen (RF) regleras normgivningsmaktens fördelning mellan riksdagen och regeringen. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 RF ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes.

¹³ Lenberg, Tansjö och Geijer, *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar till 2 kap. 1 §* (2022, version 26, JUNO).

Den civilrättsliga regleringen hör alltså till det primära lagområdet. En vedertagen definition är att en regel som kan åberopas av en enskild mot en annan enskild är civil- eller privaträttslig medan en rättsregel som kan åberopas av eller mot en representant för det allmänna är offentlighetsrättslig.¹⁴ Av 8 kap. 2 § första stycket 2 RF följer att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Genom denna punkt förs s.k. betungande offentlighetsrättsliga föreskrifter till det obligatoriska lagområdet. Det är föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sådana föreskrifter ska alltså meddelas genom lag.

Enligt 8 kap. 3 § RF kan riksdagen bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 om inte föreskrifterna avser annan rättsverkan av brott än böter, skatt, utom tull på införsel av varor eller konkurs eller utsökning. Avgörande för om en regel kategoriseras som civilrättslig eller offentlighetsrättslig blir vilken rättsföljd eller sanktion som är knuten till regeln. Om sanktionen är en rätt för en enskild att kräva skadestånd av en annan enskild är regeln civilrättslig. Vissa regleringar kan dock innehålla flera rättsföljder av olika karaktär.¹⁵

De privata aktörerna som bedriver skollagsreglerad verksamhet kommer enligt våra förslag att jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen. De privata aktörerna bedriver offentligt finansierad verksamhet. Om offentlighetsprincipen införs enligt vårt förslag kommer deras verksamhet även att innefatta myndighetsutövning t.ex. i fråga om att neka utlämnade av allmän handling. En bestämmelse om ett avgiftstak är en följd av att dessa aktörer jämföras med myndigheter och i tillämpliga delar ska följa reglerna om handlingsoffentlighet.

Frågan är om en reglering av hur avgift för kopior av allmänna handlingar ska tas, är en civilrättslig eller offentlighetsrättslig reglering enligt 8 kap. RF. På ett sätt kan regleringen ses som ett åliggande som staten lägger på de privata aktörerna som bedriver offentligt finansierad verksamhet. Det talar i så fall för att det bör ses som en

¹⁴ Jermsten Henrik, *Regeringsformen (1974:152) 8 kap. 2 §*, Lexino 2023-01-01 (JUNO).

¹⁵ *Ibid.*

offentlighetsrättslig reglering. Ett liknande exempel aktualiserades i samband med införandet av amorteringskrav för bolånekunder, då frågan om gränsdragning mellan civilrätt och offentlig rätt också diskuterades.¹⁶ Regeringen konstaterade då att den reglering som införts riktar sig direkt till kreditinstituten trots att kravet på amortering som sådant även får ekonomiska konsekvenser för enskilda bolåntagare. Om ett kreditinstitut skulle underlåta att tillämpa föreskrifterna har Finansinspektionen möjlighet att ingripa mot institutet. Den direkta rättsföljden av ett ingripande skulle emellertid inte bli att bolåneavtalet mellan kreditinstitutet och den enskilde skulle bli ogiltigt eller att endera parten skulle ha rätt att rikta skadestånd mot den andre. Föreskrifterna om amortering har därmed ansetts vara av offentligrättslig art, varför delegering av föreskrifter var möjlig.

Under lagstiftningsärendet om ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studiestödet konstaterade Lagrådet att den uppgiftsskyldighet¹⁷ som åläggs arbetslöshetskassorna enligt förslaget hänför sig till den del av kassornas verksamhet som består i handhavandet av ersättningsfrågor. Denna verksamhet är att betrakta som myndighetsutövning med den följd att kassorna kommer representera det allmänna. Lagrådet ansåg inte att den föreslagna uppgiftsskyldigheten kan anses vara fristående i förhållande till kassornas befattning med ersättningsfrågor utan en integrerad del av deras ersättningsverksamhet. Lagrådet ansåg därmed att de föreslagna reglerna inte kan räknas till sådana betungande föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § RF (numera 8 kap. 2 § första stycket 2 RF).¹⁸

Det som talar mot att det är en offentligrättslig reglering, och att det i stället ska ses som en civilrättslig reglering, är att det i grunden är fråga om enskilda aktörer som kommer ta ut avgifter från andra enskilda. De privata aktörerna är i alla andra avseenden än i offentlighets- och sekretesslagen att anse som enskilda. I prop. 2015/2016:195 diskuteras frågan om avgiftstak är en sådan reglering av enskildas

¹⁶ Prop. 2015/16:89 s. 15 ff. och 30 f.

¹⁷ I prop. 2000/01:129 föreslås att arbetslöshetskassorna anges i bilagan till sekretesslagen (numera OSL) så att reglerna om handlingsoffentlighet och sekretess blir tillämpliga i arbetslöshetskassornas hantering av arbetslöshetsersättning. Det föreslås också uppgiftsskyldigheter i 48 a–48 e §§ i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Uppgiftsskyldigheterna föreslås för länsarbetsnämnderna, de, allmänna försäkringskassorna, RFV och CSN gentemot arbetslöshetskassorna och en uppgiftsskyldighet för arbetslöshetskassorna gentemot de nämnda myndigheterna och de allmänna försäkringskassorna. De uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska lämnas ut utan hinder av sekretess.

¹⁸ Prop. 2000/01:129, s. 131–132.

ekonomiska förhållanden inbördes som enligt 8 kap. 2 § första stycket 1 RF ska meddelas i lag. Enligt lagförslaget fick ett organ som skulle jämföras med en upphandlande myndighet men som inte omfattades av reglerna i 2 kap. TF och offentlighets- och sekretesslagen, inte ta mer betalt för att lämna ut ett kontrakt än den avgift som en statlig myndighet skulle få ta ut för att lämna ut en allmän handling av motsvarande slag. Regeringen konstaterade att priset som utgångspunkt var en avtalsfråga mellan parterna. Regeringen konstaterade sedan att prisregleringen avsåg enskildas ekonomiska förhållanden inbördes och därför måste göras i lag. Av 8 kap. 3 § RF framgår att riksdagen inte får bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på detta område. De föreslagna hänvisningarna i upphandlingslagarna till vad som gäller för statliga myndigheter har samma innebörd som om lagarna direkt hade hänvisat till avgiftsförordningen. Det konstaterades således att frågan i stället bör regleras direkt i de nya lagarna om offentlig upphandling och upphandling inom försörjningssektorerna.¹⁹

Sammanfattningsvis finns det alltså skäl som talar både för och mot att en reglering av hur avgift för kopior av allmänna handlingar ska tas ut ska ses som en offentlighetsrättslig och civilrättslig reglering enligt 8 kap. 2 § RF. Eftersom det enbart är möjligt att delegera normgivningsmakt till regeringen på det offentlighetsrättsliga området t.ex. enligt 8 kap. 3 § RF anser vi att regleringen under dessa omständigheter bör ske i lag.

11.3.2 Avgifterna får inte vara högre än vad som gäller för statliga myndigheter

I betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) föreslås att enskilda juridiska personer som omfattas av deras förslag ska tillämpa bestämmelserna i 15–19 och 22–24 §§ avgiftsförordningen (1992:191).²⁰ I betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82) föreslås inte någon reglering om hur avgift ska tas ut utan detta lämnas oreglerat. Det kan anmärkas att frågan på samma sätt är oreglerad för de organ som avses i 2 kap. 4 § OSL och anges i bilagan till lagen såväl som de enskilda organ som omfattas av 2 kap. 5 § OSL.

¹⁹ Prop. 2015/2016:195, s. 699 ff.

²⁰ Se vidare deras överväganden SOU 2016:62, s. 203. Denna fråga berörs inte i SOU 2015:82 eller i lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*.

Avgiftsförordningen gäller för statliga myndigheter och kommunala taxor gäller för kommunal verksamhet inom en viss kommun. Vi delar uppfattningen i betänkandet SOU 2016:62 att det är lämpligt att privata aktörer liksom offentliga aktörer inom staten och kommuner ska ha rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar. På så vis kan en liten del av kostnaderna för utlämnande av kopior av allmänna handlingar bli självfinansierade och inte belasta de privata aktörerna. Rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar bör också kunna bidra till att i viss mån hämma missbruk av offentlighetsprincipen.

Av 2 kap. 16 § TF följer att den som önskar ta del av en allmän handling även har rätt att mot en fastställd avgift få en avskrift eller kopia av handlingen till den del handlingen får lämnas ut. Olika regler gäller för statliga myndigheter och kommunala myndigheter kring avgifter. Avgiftsförordningen gäller för statliga myndigheter och kommunala taxor för kommunal verksamhet i en viss kommun. Vi instämmer i den tidigare utredningens bedömning (SOU 2016:62) att det är lämpligt om de enskilda huvudmännen och enskilda utbildningsanordnarna tillämpar något av de befintliga regelverken när de lämnar ut handlingar. Annars skulle de kunna välja att debitera enligt en prislista som i praktiken skulle kunna utgöra ett hinder mot att offentlighetsprincipen får fullt genomslag.

Avgiftsuttaget kan antingen kopplas till den kommunala taxan eller till avgiftsförordningen. I avgiftsförordningen är avgiftens storlek och utformning tydlig och det innebär också en förutsebarhet för allmänheten. De privata aktörerna som bedriver verksamhet i flera olika kommuner skulle då också tillämpa samma regelverk och avgift.

Storleken på avgifterna beräknas för statliga myndigheter enligt 15–22 §§ avgiftsförordningen. Bestämmelsen i 15 § 1 avgiftsförordningen avser dock endast kopior i pappersform (jämför HFD 2013 ref. 21 och Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 4805-14). Av praxis och förarbetsuttalanden framgår att statliga myndigheter har möjlighet att under vissa omständigheter ta ut avgifter för elektroniskt tillhandahållande av handlingar (se SOU 2020:82 samt jämför HFD 2013 ref. 21 och SOU 2010:4, s. 172). I SOU 2020:82 förslås att nya bestämmelser ska gälla för statliga myndigheter vid uttag av avgift för elektroniska handlingar. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Om förslaget om nya bestämmelser vid uttag av avgift för elektroniska handlingar i SOU 2020:82 genomförs bör samma regler gälla för de privata aktörer som omfattas av vårt förslag. Till dess kommer denna fråga dock vara oreglerad för dessa aktörer.

De kommunala förskolorna, skolorna och komvux tillämpar taxor beslutade av kommunen. När det gäller tillämpningen av avgiftsbestämmelsen i 2 kap. 16 § TF i de kommunala bolagen som omfattas av 2 kap. 3 § OSL ansåg regeringen i förarbetena att det torde vara bolagen själva som fattar det formella beslutet om avgifternas storlek, utformning m.m. Kommunerna har dock, genom att föreskriva i ägardirektiv att deras företag ska tillämpa samma taxa som antagits för kommunala myndigheter, en rätt att själva besluta om vilken avgift som ska tas ut för kopiering av en allmän handling som begärs ut från ett kommunalt företag.²¹ Riksdagen kan bemyndiga en kommun att meddela föreskrifter om föreskrifterna avser bl.a. avgifter (8 kap. 9 § RF).

För myndigheter på det kommunala området saknas särskilda regler motsvarande bestämmelserna i avgiftsförordningen. Avsikten är dock att den statliga regleringen ska vara vägledande för kommunerna.²² Varje kommun fastställer de avgifter som ska tas ut enligt de generella bestämmelserna i kommunallagen (se t.ex. 2 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen). Att det finns en beslutad taxa är en förutsättning för att avgift ska kunna tas ut (se JO 1989/90 s. 392). Om en kommun tar ut avgifter för kopior av allmänna handlingar är den bunden av den inom kommunalrätten gällande självkostnadsprincipen (2 kap. 6 § kommunallagen). Bestämmelserna gäller även kommunala bolag. En kommun eller ett kommunalt bolag kan således inte besluta om vilka avgifter som helst utan måste följa självkostnadsprincipen, vilket konkret innebär att man kan ta betalt för sina kostnader för kopieringspapper och slitage på kopieringsmaskin eller faxmaskin (se t.ex. JO 1989/90 s. 392, JO 2002/03 s. 501 och JO 2004/05 s. 423). Enligt den ordning som gäller för kommuner och kommunala bolag avseende avgifter för kopior av allmänna handlingar kan avgift även tas ut för elektroniska kopior under förutsättning att det fastställts i förväg. På så vis kan de privata aktörerna få viss kostnadstäckning även för elektroniskt utlämnande.

²¹ Se prop. 1993/94:48 s. 25.

²² Heuman, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105) 2 kap. 16 §*, Lexino 2022-07-29 (JUNO).

De olika alternativen för hur avgift ska kunna tas ut har således både för- och nackdelar. Att de kommunala taxorna tillämpas av kommunala bolag samt de kommunala förskolorna, skolorna och komvux talar i och för sig för att även de privata aktörerna som bedriver skollagsreglerad verksamhet bör ta ut avgifter på samma vis. Kommunerna kan dock inte på samma sätt som för kommunala bolag föreskriva i sina ägardirektiv att även de privata aktörerna som bedriver skollagsreglerad verksamhet ska tillämpa de avgiftstaxor som fastställts i kommunen/nämnden. Det uppstår då frågor om hur självkostnaden ska tillämpas i de privata aktörerna. Det finns en risk för att denna ordning blir svår att tillämpa. En fråga kan vara hur de privata aktörerna ska beräkna självkostnaden, dvs. om det ska ske generellt eller för varje enskild begäran. Vidare är det oklart vilka kostnader som får ingå i beräkningen. Det finns inte heller någon möjlighet att överpröva ett beslut om avgift enligt denna ordning.

Även om det framstår som något främmande att de privata aktörerna ska tillämpa de bestämmelser som gäller för statliga myndigheter – när de offentliga huvudmännen tar ut avgift på ett annat sätt – anser vi att denna ordning är tydligare och mer förutsebar både för de privata aktörerna och allmänheten. Vi anser därför, liksom i betänkandet SOU 2016:62, att avgiften för kopior av allmänna handlingar inte bör vara högre än vad den är i avgiftsförordningen.

Vi har ovan gjort bedömningen att denna reglering bör ske i lag. Det är inte möjligt att i lag hänvisa till vad som gäller för statliga myndigheter eftersom det har samma innebörd som om lagarna direkt hade hänvisat till avgiftsförordningen.²³ Frågan måste således regleras direkt i lag. Bestämmelserna som ska införas i lag föreslås dock ha samma innehåll som tillämpliga bestämmelser i avgiftsförordningen. Storleken på avgifterna beräknas för statliga myndigheter enligt 15–22 §§ avgiftsförordningen. Bestämmelserna i 18 och 20–21 §§ saknar dock relevans för de aktörer som omfattas av vårt uppdrag. Som anmärkts ovan kommer uttag av avgift för tillhållande av handlingar elektroniskt tills vidare vara oreglerad för dessa aktörer.

I offentlighets- och sekretesslagen finns ett kapitel som handlar om utlämnande av allmänna handlingar, uppgifter, överklagande m.m. (6 kap.). I 6 kap. 1 a § första stycket OSL finns en hänvisning till 2 kap. 16 § första stycket TF, dvs. rätten att mot en fastställd avgift

²³ Jämför prop. 2015/16:195, s. 700.

få en avskrift eller kopia av en allmän handling som får lämnas ut. I andra stycket regleras en möjlighet att ta betalt i förskott. En reglering enligt det förslag som diskuteras ovan bör införas genom nya paragrafer i anslutning till 1 a §, t.ex. 1 b–1 e §§.

11.4 Innebörden av att enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare likställs med myndigheter i OSL

Det förhållandet att enskilda huvudmän för fristående skolor, förskolor, fritidshem samt utförare av privat anordnad komvux och utbildning i folkhögskolor som motsvarar sfi jämställs med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen innebär bl.a. att de inte längre omfattas av bestämmelser till skydd för enskilds ekonomiska förhållanden, t.ex. 24 kap. 8 § eller 31 kap. 16 § OSL. Därmed är 24 kap. 8 § OSL endast tillämplig beträffande uppgifter om enskilda fysiska personer. I stället kommer bestämmelser till skydd för en myndighets affärsverksamhet att bli tillämpliga.

Tjänstemän som utför uppgifter i tjänsten är inte ”enskild” i den mening som avses i offentlighets- och sekretesslagen (RÅ 81 2:51 och Kammarrätten i Stockholms dom 2022-09-02 i mål nr 5137-22). I Skolväsendets överklagandenämnd gäller sekretess enligt 23 kap. 7 § OSL. Den anställde, dvs. den legitimerade läraren eller förskolläraren är vid tillämpning av den bestämmelsen inte enskild. Bestämmelsen skyddar således endast sådana personer som är enskilda i förhållande till skolan eller förskolan, t.ex. föräldrar och elever (prop. 2010/11:20 s. 97). När det gäller tillämpningen av statistiksekretessen (24 kap. 8 § OSL) kommer enskilda anställda hos de privata aktörerna, t.ex. lärare eller rektorer således inte att betraktas som enskilda i sin tjänsteutövning.

Förslaget medför också att de privata aktörerna ska tillämpa bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för enskilds personliga förhållanden vad gäller elever, vårdnadshavare, personal osv. För den skollagsreglerade verksamheten finns sådana bestämmelser i första hand i 23 kap. OSL. I förhållande till sina motparter i olika ekonomiska relationer t.ex. leverantörer eller hyresvärden ska aktörerna tillämpa bestämmelsen i 31 kap. 16 § OSL.

Skyddet för uppgifter om de privata aktörernas ekonomiska förhållanden kommer att regleras av bestämmelserna i 19 kap. OSL. För att informationsförsörjningen ska fungera genom att offentlighetsprincipen införs krävs att relevanta uppgifter inte är sekretessbelagda enligt de bestämmelserna. I så fall behöver ett undantag införas.

För de offentliga huvudmännen fungerar insamling och tillgängliggörande av skolinformation på ett tillfredsställande sätt i dag. De offentliga huvudmännen omfattas såväl av offentlighetsprincipen som bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. De tillämpar således bestämmelser till skydd för t.ex. enskildas personliga förhållanden (21 kap.), enskild i utbildningsverksamhet m.m. (23 kap.), enskildas affärs- och driftförhållanden (31 kap. 16 §) samt enskild i personaladministrativ verksamhet (39 kap.) i offentlighets- och sekretesslagen utan några hinder för informationsförsörjningen på skolområdet.

Om offentlighetsprincipen införs för privata aktörer som driver skollagsreglerad verksamhet kommer det dock bli en viss skillnad mellan å ena sidan enskilda huvudmän och andra privata aktörer och å andra sidan offentliga huvudmän vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. De enskilda huvudmännen och privata aktörerna drivs som företag och har därmed uppgifter som rör deras ekonomi och drift som de offentliga huvudmännen saknar. En konsekvens av detta är att de enskilda huvudmännen och andra privata aktörer har affärs- och driftförhållanden som omfattas av bl.a. 19 kap. 1 § OSL samtidigt som de offentliga huvudmännen inte har det. På så vis blir hanteringen av handlingsoffentlighet inte helt jämförbar mellan huvudmännen. Detta kan också medföra att likartad information inte alltid kan publiceras och finnas tillgänglig för de olika huvudmännen. Vi diskuterar detta i följande avsnitt.

11.5 Information på skolområdet och affärs- och driftförhållande enligt 19 kap. 1 § OSL

11.5.1 Uppgifter som behövs kan komma att omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL

Bedömning: Uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet kan komma att vara sekretessbelagda enligt 19 kap. 1 § OSL om det saknas relevanta sekretessbrytande bestämmelser.

Vilka uppgifter som är sekretessbelagda ankommer ytterst på domstolarna att avgöra. För att kunna ta ställning till om ett undantag behöver införas är det dock nödvändigt att överväga vilka uppgifter som kan bli sekretessreglerade enligt 19 kap. OSL om de privata aktörerna jämföras med myndigheter. Den bestämmelse som i första hand är aktuell är 19 kap. 1 § OSL som skyddar myndigheters affärsverksamhet.

Affärsverksamhet

Av förarbetena till 19 kap. 1 § OSL framgår att utmärkande för affärsverksamhet i allmänhet är att verksamheten bedrivs utifrån krav på att den ska gå med vinst eller åtminstone gå ihop ekonomiskt (prop. 1979/80:2 Del A s. 145 och prop. 1993/94:188 s. 89). Samtliga enskilda huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem samt utförare av privat anordnad komvux får anses bedriva affärsverksamhet i enlighet med vad som avses i 19 kap. 1 § OSL. Aktörer som driver verksamhet utan vinstsyfte bör alltså också omfattas eftersom de måste gå ihop ekonomiskt.

Vad som däremot kommer utgöra enskilda huvudmäns och privata aktörers affärs- och driftförhållanden är svårare att avgöra. Även om det finns en del praxis på området skiljer sig skolaktörernas verksamhet åt från övriga myndigheter med affärs- och driftförhållanden, kommunala bolag och privata organ som ska tillämpa 19 kap. 1 § OSL. I en fristående skola, förskola eller fritidshem är skolverksamheten i de allra flesta fall den enda verksamhet som bedrivs. Rimligtvis bör skolverksamheten därmed också utgöra affärsverksamhet. I företag som driver annan verksamhet utöver offentligt

finansierad verksamhet kommer den verksamheten inte omfattas av offentlighetsprincipen enligt de lagförslag som finns och som utvecklats i avsnitt 11.2.2 ovan. Därmed blir inte heller 19 kap. 1 § OSL tillämplig beträffande den övriga verksamheten.

Affärs- och driftförhållande

I avsnitt 10.1.3 finns en beskrivning och genomgång av begreppet ”affärs- och driftförhållande”. Begreppet inkluderar bl.a. förvärv och överlåtelser, affärshemligheter av mera allmänt slag som verksamhetsriktlinjer och prissättningskalkyler, information som kan hänföras till den pågående driften samt administrativa förhållanden.

Uppgifter som rör de enskilda huvudmännens och övriga privata aktörers ekonomi och drift bör utgöra affärs- och driftförhållanden. Exempel på sådana uppgifter är budget, priskalkyler, resultatrapporter, avtal, och strategiska beslut om verksamheten. Även uppgifter om lön och andra förmåner utgör affärs- och driftförhållanden.

När det gäller övriga uppgifter såsom elever, elevsammansättning, mottagande och urval, elevers betyg och resultat, genomströmning, lärartäthet och liknande som berör skolverksamheten kan en jämförelse med den bedömning som gjordes beträffande enskildas ekonomiska förhållanden i 24 kap. 8 § OSL vara relevant. Genomströmning, elevsammansättning, elevernas genomsnittliga meritvärde och lärartäthet ansågs utgöra sådana uppgifter om enskildas, dvs. identifierbara fristående skolors, ekonomiska förhållande som omfattas av den absoluta statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL. Detsamma gäller antalet tillgängliga utbildningsplatser, antal elever som ansökt till utbildningen per år, antal elever som antagits och påbörjat studier samt uppgifter om genomströmningen (se Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-02-18 i mål nr 6599-19). I domarna fördes även ett resonemang kring skadebedömningen i undantaget i 24 kap. 8 § tredje stycket OSL, dvs. om uppgifterna var sådana som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande var direkt hänförliga till den enskilde och därför kunde lämnas ut. Domstolarna ansåg att uppgifterna kunde få betydelse för potentiella elevers val av skola, fritidshem eller pedagogisk omsorg. Därmed påverkade de ekonomin för de angivna aktörerna, eftersom samtliga uppgifter avsåg sådana omständigheter som de enskilda huvudmännen konkur-

rerade med. Sedda tillsammans kunde uppgifterna även komma att påverka potentiella elevers val av skola eller användas av konkurrenter. Mot den bakgrunden stod det inte klart att de aktuella uppgifterna kunde röjas utan att någon huvudman för en fristående skola skulle lida skada.

Även om enskilds ekonomiska förhållanden enligt 24 kap. 8 § OSL inte är detsamma som en myndighets affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL framgår av avgörandena att de angivna uppgifterna är sådana som kan påverka skolföretagens ekonomi. De kan därmed enligt vår mening också hänföras till den pågående driften av företaget och utgör således affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL. Även praxis hänförlig till 19 kap. 1 § OSL talar i denna riktning. Uppgifter om kunder och presumtiva kunder har typiskt sett ansetts utgöra företagshemligheter (RÅ 2016 ref. 17 och Kammarrätten i Stockholms dom den 20 september 2018, mål nr 6727-18). I skollagsreglerad verksamhet skulle kunder respektive presumtiva kunder motsvara barnen/eleverna och vårdnadshavare. Utifrån resonemanget ovan kan således uppgifter om elevantal, elevsammansättning, betyg och resultat, genomströmning, kostnader, lärartäthet och personalsammansättning enligt vår mening komma att utgöra skol- och utbildningsföretagens affärs- och driftförhållanden.

Statistiska centralbyrån (SCB) räknar fram ett socioekonomiskt index för skolor och förskolor (se även avsnitt 11.5.2). Det behövs bl.a. för kommunernas resursfördelning. Indexet är inte en uppgift som samlas in direkt från huvudmannen eller som huvudmannen kan framställa själv. I stället skickas uppgifter om skolans elever in till SCB där de kompletteras med data från andra register och ett index utifrån det tas fram. Det socioekonomiska indexet kopplas således till en identifierbar skolenhet genom eleverna men kommer inte direkt från huvudmannen. En uppgift om skolans elever – som kan utgöra affärs- och driftförhållande och då är en sekretessreglerad uppgift enligt 19 kap. 1 § OSL – används därmed för att ta fram *andra* uppgifter om skolan. De sammanställda uppgifterna som tas fram av SCB finns således inte i den enskilda aktörens affärsverksamhet och bör därmed inte utgöra enskilda huvudmäns affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL.

Slutsatsen är således att uppgifter om elevantal, elevsammansättning, betyg och resultat, genomströmning, kostnader, lärartäthet, personalsammansättning – som det finns behov av från enskilda huvudmän och privata aktörer – kan komma att utgöra affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL.

Skadebedömningen

Vid bedömningen enligt 19 kap. 1 § OSL är uppgifter, under förutsättning att de anses utgöra affärs- och driftförhållanden, sekretessbelagda om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs.

De fristående aktörerna och enskilda anordnarna konkurrerar med varandra och bör även anses konkurrera med offentligt drivna skolor, förskolor, fritidshem och komvux.²⁴

Frågan blir då vilka av myndighetens uppgifter som de som driver likartad rörelse kan gynnas av på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Det krävs enligt praxis att en konkret skaderisk kan påvisas. Av förarbetena till bestämmelsen samt praxis på området framgår att uppgiften som sådan får betydelse för skadebedömningen (se avsnitt 10.1.1). I förarbetena uttalas att skadebedömningen, vid ett rakt skaderekvisit, i huvudsak ska göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan huruvida en uppgift är sekretessbelagd eller inte i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös, ska den normalt anses falla utanför sekretessen (prop. 1979/80:2 del A s. 80). Som exempel har det i avgöranden som rör lön beaktats att den uppgiften som utgångspunkt är offentlig. I avgöranden som rör prisuppgifter, investeringar samt planeringar och strategier för den framtida verksamheten har det å andra sidan beaktats att dessa uppgifter typiskt sett är att hänföra till affärshemligheter hos myndigheter och företag som är verksamma på en konkurrensutsatt marknad.

²⁴ Jämför Kammarrätten i Sundsvalls dom den 14 februari 2018 i mål nr 2684-17 och däri angivna hänvisningar.

Vad avser uppgifter på skolområdet i offentlig skolverksamhet anses elevers resultat och betyg som utgångspunkt inte vara sekretessbelagda. Även anställningshandlingar, uppgifter om elevers frånvaro och närvaro, lärares schema, lönelistor, disciplinära beslut och utredningar angående personal, disciplinära beslut angående elever samt diariet anses vara allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda. Detta är dock uppgifter på individnivå och inte den sammanställning av uppgifter på huvudmanna- eller skolenhetsnivå som det finns behov av för informationsförsörjningen på skolområdet. För många företagsformer som bl.a. aktiebolag, ekonomiska föreningar och vissa handelsbolag ska årsredovisningen vidare offentliggöras (se 6 kap. 1 § BFL). Även uppgiften om det kommunala bidrag som enskilda huvudmän får från kommunerna är offentlig. Bidraget beräknas utifrån uppgifter om barnen/eleverna.

Vad gäller de som anordnar komvux på entreprenad ska kommunen enligt 10 kap. 9 § kommunallagen tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Detta innebär att de enskilda anordnarna redan lämnar över uppgifter om verksamheten till kommunen de har avtal med. Om uppgifterna lämnas över i form av handlingar till kommunen blir handlingarna också allmänna där. I förlängningen blir uppgifterna således del av allmänna handlingar, vilka som utgångspunkt är offentliga.

Uppgifter om olika skolenheters elevsammansättning och resultat har under lång tid före den ändrade tillämpningen av 24 kap. 8 § OSL lämnats ut. Det kan utgöra ett argument för att de enskilda huvudmännen och övriga privata aktörer inte skulle lida någon skada ur konkurrenssynpunkt genom att behöva lämna ut uppgifterna. Det går dock inte att bortse från att den felaktiga tillämpningen av 24 kap. 8 § OSL bidrog till att uppgifterna lämnades ut. Detta argument bör därför inte väga så tungt. De aktuella uppgifterna innefattar uppgifter som enligt praxis som utgångspunkt är sådana som ur konkurrenssynpunkt anses medföra skada, t.ex. kostnader och uppgifter om elever som för de fristående skolorna är att betrakta som kunder.

Av kartläggningen i kapitel 3 i delbetänkandet SOU 2023:21 framgår att det finns ett stort behov av denna information på skolområdet. Vid skadebedömningen tar domstolen dock normalt sett inte någon hänsyn till allmänintresset. Det innebär att domstolarna kan komma fram till att det skulle medföra skada för enskilda huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem samt enskilda anordnare av

komvux att lämna ut uppgifter om t.ex. elevsammansättning och lärartäthet trots att det finns ett stort insynsintresse och utan att beakta att uppgifterna under lång tid tidigare publicerats och varit offentliga. Hur skadebedömningen ska göras och de frågor som diskuterats ovan ankommer på domstolarna att göra. Det är alltså ytterst domstolarna som kommer avgöra vad som omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL för de aktuella aktörerna. Under utredningen har det kommit fram att de enskilda aktörerna inte har något intresse av att hemlighålla de aktuella uppgifterna. Vid ett införande av offentlighetsprincipen skulle de fristående aktörerna således kunna göra bedömningen att ett utlämnande inte innebär skada enligt 19 kap. 1 § OSL och därmed lämna ut dem. Frågan skulle då inte bli föremål för domstolsprövning. Det ligger i sakens natur att olika utövare kan bedöma dessa frågor olika. Troligen skulle det råda stor enighet beträffande vissa typer av uppgifter medan bedömningarna skulle kunna bli mera skiftande beträffande andra.

11.5.2 En bestämmelse som möjliggör publicering av uppgifterna behövs

Bedömning: Det behövs en bestämmelse som möjliggör publicering av uppgifter för informationsförsörjning på skolområdet.

Insamling av uppgifter från enskilda huvudmän för skolor, förskolor och fritidshem

En uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i lag eller förordning som lagen hänvisar till (8 kap. 1 § OSL).

Av 10 kap. 28 § första stycket OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det är alltså fråga om en generell regel om att en bestämmelse i en lag eller förordning om uppgiftsskyldighet ska tillämpas också när de uppgifter som om-

fattas av skyldigheten omfattas av sekretess.²⁵ Uppgiftsskyldigheten ska ha viss konkretion och antingen ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att få del av uppgifter i allmänhet eller avse skyldighet för en viss myndighet att lämna andra myndigheter information (prop. 1979/80:2 Del A, s. 322).

Skyldigheten för huvudmän och andra aktörer att lämna uppgifter till Skolverket finns för att säkerställa att myndigheten får tillgång till information.²⁶ Regleringen är inte samlad utan finns i flera olika författningar såsom 6–7 §§ lagen (2001:99) om den officiella statistiken, 26 kap. 25 § skollagen avseende nationell uppföljning och utvärdering samt olika föreskrifter från Skolverket.

Det finns således flera uppgiftsskyldigheter för den information som samlas in på skolområdet. Eventuell sekretess hos de enskilda huvudmännen kommer därmed att brytas för dessa uppgifter. De insamlade uppgifterna kommer därefter, i den del de rör enskilda fysiska personer, omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL om insamlingen sker inom ramen för en särskild verksamhet som framställer statistik. Om en uppgift som samlas in är sekretessreglerad enligt 19 kap. 1 § OSL, överförs tillämpningen av sekretessen till den mottagande myndigheten (19 kap. 2 § OSL). Det innebär alltså att 19 kap. 1 § OSL blir tillämplig på uppgiften även hos den mottagande myndigheten (sekundär sekretess). Om den mottagande myndigheten har egna primära sekretessbestämmelser som omfattar uppgiften ska den bestämmelsen som innebär att uppgiften är sekretessbelagd tillämpas (7 kap. 3 § OSL). I den situationen har alltså den bestämmelse som ger ”starkast” skydd företräde.

På grund av de föreskrivna uppgiftsskyldigheterna som bryter eventuell sekretess kommer nödvändiga uppgifter alltså att kunna samlas in även när de enskilda huvudmännen på det skollagsreglerade området jämföras med myndigheter och därmed skyddas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL.

²⁵ Se Lenberg, Geijer och Tansjö, *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar till 10 kap. 28 §*, (2022, version 26, JUNO).

²⁶ *Information på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21) kapitel 3.

Insamling av uppgifter från enskilda anordnare av komvux på entreprenad

Vad gäller de enskilda anordnarna av komvux på entreprenad skiljer sig insamlingen av uppgifter delvis åt från hur de samlas in från de enskilda huvudmännen. Eftersom kommunen alltid är huvudman för denna typ av utbildning och uppgiftsskyldigheterna främst gäller mot huvudmännen, är det också de som i huvudsak rapporterar in uppgifterna om de enskilda anordnarna på entreprenad. Utbildningsanordnare med rätt att sätta betyg m.m. omfattas dock av uppgiftsskyldigheten i 26 kap. 25 § skollagen enligt 6 kap. 24 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. De bör således rapportera in vissa av sina uppgifter själva. De enskilda utbildningsanordnarna på entreprenad lämnar således uppgifterna till de kommuner de har slutit avtal med enligt regleringar i deras avtal. Det förekommer också att de rapporterar in uppgifterna själva men i huvudmannens namn.²⁷

Om enskilda utbildningsanordnare av komvux jämföras med myndigheter kan uppgifterna om dem komma att omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL. Kommunerna kommer alltså vara huvudmän för komvux som överlåtits till enskilda anordnare. De har därmed kvar ansvaret för utbildningen och ska i egenskap av huvudmän rapportera in uppgifter om verksamheten. De måste således ha tillgång till uppgifterna om de privata utförarna. Vilka uppgifter en enskild utövare ska lämna till kommunen regleras i avtalet mellan kommunen och utövaren. De uppgifter som utföraren ska lämna till kommunen kan omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL hos utövaren. Att utövaren lämnar uppgifterna till kommunen bör dock vara ett sådant nödvändigt utlämnande som avses i 10 kap. 2 § OSL. Att fullgöra sina skyldigheter mot uppdragsgivaren enligt avtalet är således en del av utövarens verksamhet. Sekretessregleringen i 19 kap. 1 § OSL följer med uppgiften till kommunen (19 kap. 2 § OSL). Den innebär dock inget hinder för kommunen att i egenskap av huvudman lämna ut uppgifterna för att fullgöra författningsreglerade uppgiftsskyldigheter (10 kap. 28 § OSL). Även om insamlingen av uppgifter skiljer sig åt beträffande enskilda huvudmän och enskilda anordnare av komvux så bör insamlingen av uppgifter fortsatt kunna ske utan hinder av sekretess.

²⁷ Framkom vid utredningens möte med ViS och Almega Utbildningsföretagen.

Insamling av uppgifter från folkhögskolor

Insamlingen av uppgifter från folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi är annorlunda jämfört med enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare av komvux på entreprenad. I 24 kap. 11–15 §§ skollagen finns bestämmelser om folkhögskola som motsvarar komvux i sfi. Den som har rätt att delta i komvux i sfi har rätt att i stället delta i en folkhögskolas motsvarande utbildning om

1. folkhögskolan enligt sådana föreskrifter som har meddelats med stöd av 29 kap. 24 § har getts rätt att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg, och
2. folkhögskolan har förklarat sig ha för avsikt att ta emot den sökande på utbildningen (24 kap. 11 § skollagen). Den som vill delta i en folkhögskolas utbildning som motsvarar komvux i sfi enligt bestämmelserna i 24 kap. skollagen ska anmäla detta till sin hemkommun (24 kap. 13 § skollagen).

Uttrycket huvudman syftar på den myndighet eller förvaltning som ansvarar för en viss verksamhet. Vilka som är huvudmän inom skolväsendet regleras i 2 kap. skollagen. Där framgår att både det allmänna och enskilda kan vara huvudmän inom skolväsendet. Däremot regleras enbart huvudmannaskapet för skolväsendet. De utbildningar som ligger utanför skolväsendet och beskrivs i 24 kap. skollagen har per definition ingen huvudman, om det inte särskilt anges.²⁸

SCB är ansvarig för officiell statistik för statistikområdet folkhögskola.²⁹ Statistik om folkhögskolans sfi redovisas separat. Det huvudsakliga syftet med den statistiken är att visa antalet elever, kursdeltagare och utbildningsresultat samt resultat i nationella prov i folkhögskolans sfi. SCB samlar således in uppgifter om folkhögskolans sfi och publicerar statistiken. Statistiken redovisas på aggregerad nivå. Någon uppgiftslämnarskyldighet till denna statistik föreligger dock inte. För referensperioden 2022 var det 15 av 42 skolor som inte svarade på undersökningen.³⁰ Under 2021 svarade 26 respektive 25 folk-

²⁸ SOU 2018:71, s. 253.

²⁹ Se bilagan till förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

³⁰ SCB, *Kvalitetsdeklaration Folkhögskolans sfi*, 2023-05-31, s. 3, 6 och 10.

högskolor på undersökningen av de 39 respektive 38 folkhögskolorna.³¹

Om offentlighetsprincipen införs innebär det – till skillnad från övriga aktörer som omfattas av vårt uppdrag – att sekretessen för sådana uppgifter som kommer omfattas av 19 kap. 1 § OSL inte bryts i förhållande till SCB vid insamling av uppgifter. Eftersom det inte finns någon uppgiftsskyldighet för folkhögskolor som har utbildning i sfi i dag kommer det dock inte bli någon större skillnad vid insamling av uppgifterna. Om offentlighetsprincipen införs kan de som vill fortsätta rapportera in sina uppgifter till SCB. Ett sådant uppgiftslämnande bygger då på bedömningen att det inte medför någon skada att lämna ut uppgifterna. Vid våra kontakter med representanter för folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi har det framförts att de inte anser att den typ av uppgifter som samlas in och publiceras i dag är känsliga ur konkurrenssynpunkt.³² Statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL kommer inte att vara tillämplig för uppgifter som är hänförliga till folkhögskolans ekonomiska förhållanden eftersom de jämföras med myndigheter i den del som de bedriver offentligt finansierad verksamhet. Däremot kommer sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL fortsatt att gälla för de fysiska personer som de insamlade uppgifterna avser.

Kommer informationen kunna tillgängliggöras och användas av de som har behov av den?

De uppgifter som behövs för att kunna framställa statistik och tillgodose informationsbehoven på skolområdet bedöms alltså kunna samlas in med stöd av de uppgiftsskyldigheter som finns vad gäller enskilda huvudmän. För enskilda anordnare av komvux bör uppgifterna kunna lämnas till kommunen med stöd av avtalet. Kommunen rapporterar därefter, i egenskap av huvudman, in dem till SCB. När huvudmannen lämnar uppgifter som är sekretessreglerade enligt 19 kap. 1 § OSL till SCB följer tillämpningen av sekretessbestämelsen med. Vad gäller folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi kommer uppgifterna kunna lämnas om bedömningen görs att det inte medför någon skada att lämna ut uppgifterna. Tillämpningen av 19 kap. 1 § OSL överförs även i detta fall. Upp-

³¹ SCB, *Kvalitetsdeklaration Folkhögskolans sfi*, 2022-05-20, s. 6.

³² Synpunkt som framfördes vid möte med Folkbildningsrådet 2023-04-19 och RIO 2023-05-15.

gifter som är sekretessbelagda enligt 19 kap. 1 § OSL kan således inte lämnas ut på huvudmanna- eller skolenhetsnivå. De uppgifter som diskuterats ovan och som skulle kunna anses utgöra enskilda huvudmäns och övriga privata aktörers affärs- och driftförhållanden och kan komma att omfattas av sekretess enligt bestämmelsen är uppgifter om t.ex. elevsammansättning, personalsammansättning, betyg och resultat, genomströmning och lärartäthet.

Många uppgifter behöver publiceras på lägst enhetsnivå för att allmänhetens insyn ska tillgodoses och för att huvudmännens systematiska kvalitetsarbete ska kunna genomföras.³³ Som framgått ovan kan tillämpningen av 19 kap. 1 och 2 §§ OSL innebära att tillgången till nödvändiga uppgifter blir begränsad.

För att ta fram socioekonomiskt index används uppgifter om skolans elever som SCB kompletterar med bl.a. uppgifter om föräldrarnas utbildningsnivå och elevernas migrationsbakgrund från andra register. Normalt anger den som beställer det socioekonomiska indexet personnummer på eleverna och får tillbaka aktuella uppgifter om elevsammansättningen i kommunen. För att t.ex. en kommun ska kunna göra en sådan beställning bör de alltså ha tillgång till uppgifter om eleverna på de olika skolorna som ett socioekonomiskt index ska tas fram för.

Uppgifter om barn/elever hos enskilda huvudmän för fristående skolor och förskolor kan komma att utgöra deras affärs- och driftförhållanden. Uppgifterna kan också under vissa förhållanden medföra skada ur konkurrenssynpunkt och därmed vara sekretessbelagda enligt 19 kap. 1 § OSL. Uppgifter om skolans elever kan således utgöra både en sekretessreglerad uppgift och en sekretessbelagd uppgift. Överförs uppgifter om elever till SCB finns det ingen primär sekretessbestämmelse som är tillämplig, förutom 24 kap. 8 § OSL som då enbart skyddar enskilda personliga förhållanden, dvs. de enskilda eleverna. För att ta fram ett socioekonomiskt index bearbetar SCB uppgifterna om eleverna med information och olika metoder. Denna bearbetning av uppgifter har ingen sådan koppling till huvudmännens verksamhet att resultatet, dvs. det socioekonomiska indexet, är affärs- och driftförhållanden hos huvudmännen/skolenheterna. SCB bör således kunna tillhandahålla och lämna ut socioekonomiska index utan hinder av sekretess.

³³ *Information på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21) kapitel 3.

Ett undantag behöver införas för att informationen ska kunna användas

Vid övervägandena om ett nytt undantag från sekretess ska införas bör en avvägning mellan behovet av skydd för de uppgifter som berörs och insynsintresset göras. Av våra tidigare överväganden framgår att många av de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet kan bli sekretessbelagda, även om det är beroende av hur skadebedömningen utfaller i de enskilda fallen. Det ankommer på det organ som förvarar uppgiften och i förlängningen domstolarna att göra dessa bedömningar. Utan ett undantag för uppgifter om enskilda huvudmän och utbildningsanordnare blir det svårt att garantera att nödvändiga uppgifter är tillgängliga och kan användas. Det innebär att uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet riskerar att inte kunna publiceras eller tillgängliggöras. Denna osäkerhet om hur rättstillämpningen kommer utvecklas talar för att ett undantag från sekretessen i 19 kap. 1 § OSL bör införas. Som framgår av våra överväganden i 11.5.1 talar praxis avseende 19 kap. 1 § OSL också för att många av de uppgifter som behövs för att tillgodose informationsförsörjningen kommer att vara sekretessbelagda.

Det har samtidigt framkommit av våra kontakter med branschorganisationer och representanter för enskilda huvudmän, enskilda anordnare av komvux samt organisationer som representerar folkhögskolor som bedriver komvux motsvarande sfi att de uppgifter som efterfrågas och lämnas för statistikändamål inte utgör känsliga uppgifter ur deras synpunkt. De har således inte något mot att den aktuella typen av uppgifter är offentliga.³⁴ För dessa uppgifter framstår därför behovet av skydd som svagt.

Av vår kartläggning av behovet av uppgifter på skolområdet är det däremot tydligt att insynsintresset är stort och att uppgifterna behövs och används av allmänheten och många olika aktörer.³⁵ Om man vill uppnå en situation där allmänheten garanteras insyn är det utifrån de överväganden som vi gjort ovan nödvändigt att införa ett undantag för att säkerställa att den information som efterfrågas och behövs kan tillgängliggöras och användas av de som har behov av den.

³⁴ Synpunkt som framfördes vid utredningens hearing med fristående skolor och förskolor samt vid möte med ViS och Almega Utbildningsföretagen.

³⁵ Se *Information på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21) kapitel 5.

Sammantaget kommer uppgifter för informationsförsörjningen på skolområdet fortsatt att kunna samlas in av SCB på uppdrag av Skolverket eller av Skolverket med stöd av uppgiftsskyldigheter. För folkhögskolor kommer insamlingen kunna ske på samma sätt som i dag, dvs. genom frivillighet. Sekretessbestämmelsen i 19 kap. 1 § OSL utgör dock ett hinder för att publicera uppgifterna som statistik på huvudmanna- eller enhetsnivå eller användas av Skolverket, Skolinspektionen, i kommunernas resursfördelning, och övriga som har behov av dem. Det behövs därför en bestämmelse som möjliggör publicering av de uppgifterna.

Ett undantag från 19 kap. 2 § OSL bör införas och vara generell utformat

Förslag: Ett undantag ska införas från 19 kap. 2 § OSL. Undantaget ska utformas så att sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL inte överförs för uppgifter som en juridisk person som avses i 2 kap. 3 a § OSL lämnar till SCB, Skolverket eller någon annan myndighet för att fullgöra uppgiftsskyldigheter som avser verksamhet som regleras i skollagen.

Undantaget ska vara generellt utformat.

Vi har ovan konstaterat att sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL kan komma att hindra att uppgifter som behövs om skolväsendet används och publiceras av relevanta myndigheter på det sätt som krävs. Det ligger därmed närmast till hands att införa ett undantag från 19 kap. 1 § OSL som gäller för skolinformationen. Ett alternativ till att införa ett sådant undantag kan dock vara att göra ett undantag från 19 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen reglerar sekundär sekretess. Den innebär att uppgifter som lämnas från en affärsdrivande myndighet till en annan myndighet kan omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL även hos den mottagande myndigheten. I följande avsnitt analyserar vi vilket av dessa alternativ vi ska föreslå.

Ett generellt utformat undantag

Ett undantag kan utformas så att samtliga uppgifter som det finns ett behov av på skolområdet specificeras, dvs. räknas upp. Ett annat sätt är att mer generellt ange att undantaget gäller sådana uppgifter som behövs för att fullgöra skyldigheter att tillhandahålla information rörande verksamhet som är reglerad i skollagen. Det finns för- och nackdelar med de olika alternativen.

En fördel med alternativet där de uppgifter som behövs specificeras och räknas upp är att en sådan bestämmelse är förutsebar och tydlig för allmänheten. Det alternativet skulle också vara något mindre ingripande för de privata aktörerna som berörs av undantaget. Det bör också vara relativt enkelt att förstå och tillämpa för den som ska pröva om en uppgift får eller ska lämnas ut. Samtidigt är detta alternativ opraktiskt eftersom det rör sig om väldigt många uppgifter som dessutom till viss del skiljer sig åt för de olika aktörerna. En bestämmelse som räknar upp samtliga uppgifter som ska undantas från sekretess saknar också flexibilitet eftersom det skulle krävas en lagändring när behovet av information på skolområdet förändras.

Ett mer generellt utformat undantag medför möjligtvis att de privata aktörernas utrymme för företagshemligheter blir något mindre. Vilka uppgifter som behövs från huvudmännen och övriga privata aktörer är dock föränderligt. Det är också flera olika aktörer som har behov av informationen för olika syften.³⁶ En annan invändning mot ett mera generellt undantag är att det är mindre förutsägbart för den som begär ut allmänna handlingar. Vid ett vägrat utlämnande finns dock alltid möjligheten att överklaga till domstol. Vidare finns det en risk att ett mera preciserat undantag innebär att färre uppgifter ska lämnas ut. Vid en avvägning av de olika intressena talar enligt vår mening starka skäl för en mer generell utformning av undantaget. En flexibel utformning är av stor vikt för att säkerställa informationsförsörjningen på skolområdet och allmänhetens insynsintresse.

³⁶ Se *Information på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21) kapitel 5.

Ett undantag från 19 kap. 2 § OSL bör införas

Ett undantag från 19 kap. 2 § OSL skulle innebära att tillämpningen av sekretessbestämmelsen i 19 kap. 1 § inte följer med de uppgifter som sådana juridiska personerna som avses i 2 kap. 3 § OSL lämnar till Skolverket och SCB. Uppgifterna kan därmed publiceras hos dessa myndigheter. Det gäller under förutsättning att det inte finns någon annan sekretessbestämmelse, t.ex. till skydd för enskildas förhållanden, som är tillämplig.

Syftet med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor, förskolor, fritidshem och enskilda anordnare av komvux eller motsvarande utbildning som komvux i sfi är enligt våra direktiv att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och föräldrar och elever ska ha en god tillgång till information inför skolval. Informationsbehovet tillgodoses genom att huvudmän och vissa enskilda utbildningsanordnare rapporterar in uppgifter till Skolverket – via SCB – som sedan publicerar officiell statistik såväl som annan statistik.³⁷ Informationen sprids och används också på andra sätt hos Skolverket. Skyldigheten för huvudmän och andra aktörer att lämna uppgifter till Skolverket är reglerad för att säkerställa att myndigheten får tillgång till information. Regleringen är inte samlad utan finns i flera olika författningar.³⁸

Som behandlas ovan i detta kapitel kommer de uppgiftsskyldigheter som är reglerade i olika författningar att bryta eventuell sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL (10 kap. 28 § OSL). Uppgifterna kommer således att kunna rapporteras in till Skolverket eller någon annan myndighet enligt de uppgiftsskyldigheter som finns i de olika författningarna. Tillämpningen av sekretessbestämmelsen i 19 kap. 1 § OSL på uppgifterna kommer dock överföras till SCB, Skolverket eller en annan mottagande myndighet enligt 19 kap. 2 § OSL (sekundär sekretess). Om den mottagande myndigheten har egna primära sekretessbestämmelser som omfattar uppgiften ska den bestämmelsen som innebär att uppgiften är sekretessbelagd däremot i stället tillämpas (7 kap. 3 § OSL).

³⁷ Se *Information på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21) kapitel 3.

³⁸ Se vidare *Information på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21) kapitel 3, avsnitt 3.2.

I förarbetena till 19 kap. 1 och 2 §§ OSL framgår att sekretessbehovet i första hand föreligger hos den affärsdrivande myndigheten själv. På grund av den offentliga verksamhetens organisation är det emellertid ofrånkomligt att uppgifter, som bör vara sekretesskyddade, lämnas från en affärsdrivande myndighet till en annan. Det finns behov av att uppgifter ska kunna lämnas från en myndighet till en annan utan att affärssekretessen därigenom går förlorad (prop. 1979/80:2 Del A s. 146–147).

Utifrån vår kartläggning av behovet av uppgifter på skolområdet är det tydligt att insynsintresset är stort och att uppgifterna som samlas in från huvudmännen och vissa enskilda utbildningsanordnare behövs och används av allmänheten och många andra olika aktörer, bl.a. för det fria skolvalet.³⁹ Insamling och publicering av uppgifter har alltså ett helt annat syfte än som anges i förarbetena till 19 kap. 2 § OSL. Behovet av att skydda de uppgifter som publiceras är begränsat eftersom de privata aktörerna inte har något emot att uppgifterna på skolområdet samlas in och publiceras på det sätt som det görs i dag. Sammantaget finns det ett starkt insynsintresse för uppgifterna hos Skolverket, samtidigt som skyddsintresset för uppgifterna där är svagt.

Genom att införa ett undantag från överföringsregeln i 19 kap. 2 § OSL för de uppgifter som samlas in från huvudmän och enskilda utbildningsanordnare enligt befintliga uppgiftsskyldigheter säkerställs att uppgifterna om huvudmän och utbildningsanordnare kan publiceras på huvudmann- och enhetsnivå. Ett sådant undantag skulle innebära att uppgifterna inte omfattas av någon sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL hos den mottagande myndigheten. Det innebär alltså att uppgifterna kan publiceras men också att de blir offentliga hos den mottagande myndigheten så länge uppgifterna inte omfattas av någon annan sekretessbestämmelse som är tillämplig där. En sådan bestämmelse som gäller till skydd för enskilda är t.ex. 24 kap. 8 § OSL när uppgifterna samlas in i en särskild verksamhet för statistik. Eftersom de privata aktörerna enligt förslagen ska jämföras med myndigheter kommer bestämmelsen dock endast att bli tillämplig på uppgifter om enskilda, t.ex. elever och vårdnadshavare. Det kan även handla om ekonomiska förhållanden hos andra företag som de privata aktörerna har kontakt med, t.ex. konsulter som enskilda utbildningsanordnare av komvux på entreprenad anlitar.

³⁹ Se *Information på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21) kapitel 5.

Sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL kommer med denna lösning bibehållas för uppgifterna hos den myndighet som lämnar uppgifterna, dvs. de enskilda huvudmännen och enskilda utbildningsanordnarna, om någon begär ut uppgifter från dem. Den sekretess i 19 kap. 1 § OSL som ska skydda myndighetens affärsverksamhet inskränks således betydligt mindre än om en sekretessbrytande bestämmelse från 19 kap. 1 § OSL skulle införas. Utrymmet för myndigheten att skydda uppgifter som utgör affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL från konkurrenter kvarstår alltså i övrigt. Likaså kommer sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL att följa med uppgifter som den enskilda aktören lämnar till en annan myndighet av andra skäl än de uppgiftsskyldigheter som gäller för den skollagsreglerade verksamheten. Det inkluderar situationen att en privat aktör som omfattas av 2 kap. 3 a § OSL lämnar uppgifter till en annan sådan aktör.

En effekt av denna utformning av undantaget är att samma uppgift kan vara sekretessbelagd hos den enskilde aktören medan den är offentlig hos t.ex. Skolverket. Beroende på vilken uppgift det rör kan möjligheten för allmänheten att få ut den direkt från de enskilda huvudmännen och enskilda utbildningsanordnarna således bli mera begränsad än om uppgifterna helt undantas från sekretess. Skyddet för de enskilda huvudmännen och enskilda utbildningsanordnarnas uppgifter är således också större än om ett undantag från 19 kap. 1 § OSL skulle införas. Att undantaget från sekretess gäller hos de mottagande myndigheterna och inte hos företaget, skulle också kunna innebära att sekretessprövningen hos företaget inte kompliceras i onödan. Om företagen ska tillämpa 19 kap. 1 § på samma sätt som andra myndigheter, kan befintlig praxis ge ledning för sekretessprövningen. Så skulle inte vara fallet om det fanns ett undantag från sekretess som endast gällde på skolområdet. Det ska också betonas att 19 kap. 1 § OSL innehåller ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. att uppgifterna i handlingarna som utgångspunkt är offentliga.

Eftersom ett undantag från 19 kap. 2 § OSL innebär att sekretessen inte överförs till den myndighet som samlar in uppgifter på skolområdet – och inte att uppgiften undantas från sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL – får det inte heller den konsekvens att Skolverket indirekt genom sina bemyndiganden om uppgiftsskyldigheter kan bestämma vilka uppgifter som undantas från sekretess.

Vi anser sammantaget att ett undantag från 19 kap. 2 § OSL bör införas för att insamlad skolinformation ska kunna publiceras och användas.

Det är vanligast att sekretessbrytande bestämmelser, bestämmelser om undantag från sekretess och bestämmelser om överföring av sekretess som endast avser enstaka sekretessbestämmelser placeras i direkt anslutning till aktuell sekretessbestämmelse.⁴⁰ Det finns ingen anledning att frångå denna ordning. Undantaget bör därför placeras i anslutning till 19 kap. 2 § OSL. Vi föreslår således att ett nytt stycke i 19 kap. 2 § OSL ska införas. I det nya andra stycket bör anges att första stycket inte gäller för uppgifter som en sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § lämnar till SCB, Skolverket eller någon annan myndighet för att följa uppgiftsskyldigheter i den skollagsreglerade verksamheten.

Ett undantag från 19 kap. 1 § OSL bör inte införas i syfte att informationen ska kunna användas

Ett alternativ till ett undantag från 19 kap. 2 § OSL är ett undantag från 19 kap. 1 § OSL. Om ett sådant generellt undantag från uppgifter som ska omfattas av sekretess knyts till de uppgiftsskyldigheter som gäller för huvudmännen på skolområdet bör inte fler uppgifter än nödvändigt undantas från sekretess. Vi beskriver vissa av de uppgiftsskyldigheter som finns för huvudmän på skolområdet i vårt delbetänkande.⁴¹ Exempel på uppgiftsskyldigheter är 6 och 7 §§ förordningen om officiell statistik samt 26 kap. 25 § skollagen. Huvudmännen ska också lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn (29 kap. 19 a § skollagen). Det finns vidare bemyndiganden för Skolverket att meddela föreskrifter om vilka uppgifter och vilken verksamhetsredovisning som ska lämnas för uppföljning och utvärdering.⁴²

Ett undantag från sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL kan således, om det knyts till uppgiftsskyldigheter, indirekt komma att bestämmas av föreskrifter som Skolverket meddelar.

⁴⁰ Se Lenberg m.fl. *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar*, JUNO version: 24.

⁴¹ Se *Information på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21) kapitel 3.

⁴² Enligt 26 kap. 25 § skollagen och 1 § förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

I 2 kap. 2 § andra stycket TF framgår att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar noga ska anges i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Det som kommer regleras genom föreskrifter är inte begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar dvs. sekretess, utan i stället inskränkningar i sekretessen. Undantaget bör således vara förenligt med 2 kap. 2 § andra stycket TF, men det kan ifrågasättas om denna ordning trots det är lämplig. Skolverket kan då genom att förändra vilka uppgifter som lämnas in också styra vilka uppgifter som omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL hos enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare.

Ett alternativ kan vara att räkna upp de uppgifter som samlas in med stöd av uppgiftsskyldigheterna. En sådan utformning saknar dock flexibilitet. Den blir också omfattande och otymplig. Det är svårt att på ett tydligt sätt ringa in och beskriva alla de olika uppgifter som samlas in på skolområdet.

Ett ytterligare alternativ kan vara att utforma undantaget så att det knyts till de uppgifter som Skolverket publicerar inom ramen för en viss verksamhet, t.ex. informationsförsörjning. Detta alternativ tar i stället sikte på de uppgifter som Skolverket och SCB publicerar. Vid utformningen av ett sådant undantag behöver den verksamhet där uppgifterna publiceras definieras och avgränsas tydligt. De uppgifter som publiceras måste också specificeras. Det är även här förenat med svårigheter att på ett tydligt sätt ange och avgränsa en sådan verksamhet.

Oavsett hur ett undantag från 19 kap. 1 § OSL utformas utgår bestämmelsen från uppgiftsskyldigheter som bl.a. Skolverket genom bemyndiganden styr över själva. Det innebär att Skolverket genom att förändra vilka uppgifter som ska lämnas också indirekt styr vilka uppgifter som omfattas av sekretess hos de enskilda huvudmännen för skola, förskola, fritidshem samt de enskilda utbildningsanordnarna. Vi bedömer att det inte är en bra ordning. Enligt vår mening talar dessa svårigheter i stället med viss styrka för att ett undantag inte bör införas i 19 kap. 1 § OSL i syfte att uppgifter för informationsförsörjningen på skolområdet som samlats med stöd av uppgiftsskyldigheter ska kunna publiceras och användas.

Det finns dock andra skäl till att göra undantag från sekretessen i 19 kap. 1 § OSL, vilket vi behandlar i avsnitt 11.5.3 nedan.

11.5.3 Vissa uppgifter bör undantas från sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL

Förslag: Sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL ska inte gälla hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § OSL för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma ska gälla uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning.

Vårt förslag ovan, i avsnitt 11.5.2, att införa ett undantag från sekretessöverföringen i 19 kap. 2 § OSL syftar till att den information som samlas in med stöd av uppgiftsskyldigheter ska kunna användas och publiceras. Undantaget innebär att sekretessen i 19 kap. 1 § OSL inte överförs till den myndighet som samlar in uppgifter på skolområdet. Sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL kommer med detta förslag att bibehållas för uppgifterna hos den myndighet som lämnar uppgifterna, dvs. de enskilda aktörerna, om någon begär ut uppgifter från dem.

Detta innebär att en uppgift kan omfattas av sekretessbestämmelsen i 19 kap. 1 § OSL hos den enskilda aktör där den förvaras, och samtidigt vara offentlig hos en myndighet som har inhämtat uppgiften med stöd av en uppgiftsskyldighet. Vi bedömer att detta kan medföra en risk för att spridningen av skolinformation begränsas eftersom det bör vara mer naturligt för enskilda att vända sig direkt till den enskilda aktör som uppgifterna gäller än till en myndighet som med stöd av uppgiftsskyldigheter har samlat in uppgifter från aktören. Detta innebär även att det är först när en uppgift har samlats in av t.ex. SCB som en enskild med säkerhet har rätt att ta del av den.

Ett undantag från sekretessen i 19 kap. 1 § OSL för uppgifter hos enskilda aktörer skulle således enligt vår bedömning medföra att skolinformationen både blir mer lättillgänglig för enskilda och tillgänglig snabbare. Skolinformationen skulle således kunna spridas snabbare och i större omfattning, vilket är av särskild vikt för det fria skolvalet. Ett sådant undantag kan även medföra att uppgifter med stort insynsintresse blir offentliga i större omfattning. Samtidigt har det framkommit av våra kontakter med branschorganisationer och representanter för enskilda aktörer att de uppgifter som efterfrågas och lämnas för statistikändamål inte utgör känsliga uppgifter ur deras

synpunkt. För dessa uppgifter framstår därför behovet av skydd som svagt.

Vi bedömer mot den här bakgrunden att det bör införas ett undantag från sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL för att underlätta spridning av skolinformation och stärka allmänhetens insyn. Frågan blir då hur ett sådant undantag bör formuleras.

Undantaget bör inte utformas med utgångspunkt i gällande uppgiftsskyldigheter

Vi har ovan (avsnitt 11.5.2) bedömt att det inte är lämpligt att knyta ett undantag från 19 kap. 1 § OSL med syftet att skolinformation ska kunna användas till de uppgiftsskyldigheter som gäller för huvudmännen på skolområdet. Av samma skäl bör inte ett undantag från samma bestämmelse i syfte att underlätta spridningen av skolinformation och stärka allmänhetens insyn knytas till gällande uppgiftsskyldigheter.

Undantaget ska inte gälla alla uppgifter

En annan lösning skulle kunna vara att helt undanta de juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § OSL från tillämpningen av 19 kap. 1 § OSL. När det gäller uppgifter om de delar av verksamheten som är specifik för den skollagsreglerade verksamheten skulle det innebära att öppenheten blir lika för alla aktörer oavsett driftsform. Sådana uppgifter är t.ex. uppgifter om sammansättning av grupper av barn eller elever, ”kölista”, betyg eller andra resultat och uppgifter om pedagogisk personal.

De enskilda aktörerna agerar dock på en konkurrensutsatt marknad när det gäller sådant som inte enbart är relevant för skollagsreglerad verksamhet. Det kan gälla t.ex. lokaler och kringtjänster som städning, ekonomiadministration och rekrytering. Det skulle således kunna få en stor påverkan på deras affärsmöjligheter att alla uppgifter om deras affärs- och driftförhållanden skulle vara offentliga.

Ett fullständigt undantag från 19 kap. 1 § OSL skulle alltså få en stor positiv effekt på insynen i enskilt bedriven skollagsreglerad verksamhet. Enligt vår bedömning framstår dock inte intrånget i de enskilda aktörernas handlingsutrymme som proportionerligt i för-

hållande till behovet av insyn. Det bör också finnas en risk att en sådan total insyn i företagens ekonomiska förhållanden skulle få en avhållande effekt på den som överväger att starta en enskilt bedriven verksamhet på det skollagsreglerade området.

Undantaget ska inte vara kopplat till de uppgifter som publiceras av myndigheter

Ett ytterligare alternativ kan vara att utforma undantaget så att det knyts till de uppgifter som Skolverket eller en annan myndighet publicerar inom ramen för en viss verksamhet, t.ex. informationsförsörjning. Vid utformningen av ett sådant undantag behöver den verksamhet där uppgifterna publiceras definieras och avgränsas tydligt. De uppgifter som publiceras måste också specificeras. Det är även här förenat med svårigheter att på ett tydligt sätt ange och avgränsa en sådan verksamhet.

Undantaget ska gälla vissa angivna typer av uppgifter

Ytterligare ett alternativ kan vara att räkna upp de uppgifter som bör vara undantagna från sekretess. En nackdel med en sådan utformning är att den saknar flexibilitet. Det är svårt att på ett tydligt sätt ringa in och beskriva de olika uppgifter på skolområdet som inte bör omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL. Det finns dock även fördelar med en sådan lösning. Den innebär bl.a. att det är tydligt för såväl den enskilde aktören som för den som vill ta del av allmänna handlingar vilka uppgifter som alltid är offentliga. Det underlättar också för den enskilde aktören i samband med ett utlämnande eftersom inga resurser behöver läggas på att sekretesspröva de uppgifterna.

Uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat

Svårigheten kvarstår dock att avgränsa vilka uppgifter som ska undantas från sekretess. Som framgått ovan har de enskilda aktörerna inga invändningar mot att flera av de uppgifter som i dag samlas in av t.ex. Skolverket och SCB är offentliga. Det gäller t.ex. uppgifter om barn

eller elever hos den enskilda aktören. Mer specifikt rör det antal och sammansättning av grupper av barn eller elever samt betyg eller andra liknande resultat inklusive genomströmning. Detta är uppgifter som skulle kunna omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL eftersom det rör detaljer om den enskilde aktörens ”kunder”. Det borde således vara okontroversiellt att införa ett undantag från sekretessen för dessa uppgifter så att insyn är garanterad. Vi bedömer även att detta är uppgifter som är av stort intresse för elever och vårdnadshavare i samband med skolval.

Uppgifter om lärartäthet och personalomsättning

Även uppgifter om lärartäthet och personalomsättning är uppgifter som i dag lämnas till SCB inom ramen för skolinformationsförsörjningen. Inte heller beträffande dessa uppgifter tycks det råda någon större oro för att de är offentliga på huvudmanna- eller enhetsnivå. Beträffande denna typ av uppgifter är det mera oklart om domstolarna vid en prövning i ett enskilt fall skulle göra bedömningen att de är sekretessbelagda. Insynsintresset är dock stort. Vi bedömer därför att det är värdefullt att det tydligt framgår att uppgifterna är offentliga genom att de omfattas av ett undantag från 19 kap. 1 § OSL.

Uppgifter i underlag för mottagande och urval

Vi föreslår dock att även vissa andra typer av uppgifter ska vara undantagna från sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL. Det gäller uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Dessa uppgifter är inte sådana att de för närvarande direkt omfattas av skolinformationsförsörjningen. Vissa av de utpekade uppgifterna kan dock anses ingå i informationsförsörjningen t.ex. uppgifter om specifika lärares legitimation. Syftet med att dessa uppgifter omfattas av undantaget från sekretess är dock inte direkt kopplat till informationsförsörjningen på det skollagsreglerade området. I stället motiveras det av det stora intresset av insyn ur ett bredare perspektiv som vi bedömer gäller för dessa uppgifter.

I den allmänna debatten kring enskilt bedrivna skollagsreglerad verksamhet förekommer några återkommande tema. Ett sådant gäller påståenden om att enskilt bedrivna verksamheter medvetet ”väljer”

att ta in barn eller elever som kan förväntas ta mindre resurser i anspråk än t.ex. en elev som behöver anpassningar eller särskilt stöd. Ett sätt att granska ett sådant påstående är att ta del av de enskilda utövarnas handlingar som utgör underlag för mottagande av barn eller elever. Intresset av insyn i den typen av handlingar framstår som stort, eftersom en sådan granskning rör frågan om skattemedel används effektivt.

Med underlag för mottagande och urval avses handlingar som innehåller information om exempelvis en huvudmans köregler, kölista eller färdighetsprov och handlingar kopplade till dem. Det innebär dokumenterade urvalsprinciper men också beslut och underlag i ett enskilt mottagningsärende. Här omfattas även uppgifter om principer för mottagande och uppgifter i ett enskilt ärende som gäller ansökan och beslut om mottagande till gymnasieskola enligt 22 kap. 14 § skollagen (2010:800), dvs. där distansundervisning används.

För att göra ett undantag från sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL räcker det dock inte med ett stort insynsintresse. Det måste också vara proportionerligt i förhållande till konsekvenserna för de enskilda huvudmännen av att uppgifterna blir offentliga. I det sammanhanget bör man dock också beakta att offentlighet när det gäller dessa förhållanden faktiskt även kan vara en fördel för de enskilda utövarna eftersom en oberoende granskning kan visa att de har ett välfungerande system för mottagande och att de följer uppställda principer.

Vi gör bedömningen att underlag för mottagande åtminstone delvis skulle kunna vara sekretessbelagda enligt 19 kap. 1 § OSL. Det beror på att underlaget delvis innehåller konkreta uppgifter om enskilda barn eller elever och vårdnadshavare. Insynsintresset är vidare så stort att det är en fördel om det är tydligt att uppgifterna är offentliga. Uppgifterna är specifika för den skollagsreglerade verksamheten. De enskilda utövarnas ekonomiska förutsättningar i förhållande till näringslivet i stort bör således inte påverkas av att uppgifterna är offentliga. Det är således endast de ekonomiska förhållandena inom enskilt bedriven skollagsreglerad verksamhet som påverkas och där kommer offentligheten att gälla lika för alla. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att konsekvenserna för de enskilda utövarna av offentlighet beträffande underlag för mottagande är godtagbara i förhållande till det stora intresset av insyn.

Uppgifter i anställningsförfarande och om löner

Ett annat påstående som relativt ofta förekommer i den allmänna debatten är att enskilda aktörer försöker sänka sina kostnader genom att anställa mindre kvalificerad personal och hålla lönerna nere. I påståendet ingår t.ex. att en enskild aktör skulle välja att anställa en olegitimerad lärare trots att det finns en legitimerad sökande. Ett sådant anställningsbeslut skulle dock kunna vara motiverat om den legitimerade sökanden är olämplig av något annat skäl. Personalens kvalifikationer och anställningsförhållanden har en koppling till aspekter av utbildningens eller omsorgens kvalitet. Även här kan det således också sägas vara fråga om ett sätt att undersöka effektiviteten i användningen av den offentliga finansieringen. Intresset av insyn i uppgifter i anställningsförfaranden och om löner är således stort. Även beträffande dessa uppgifter bör man dock också beakta att offentlighet kan vara en fördel för de enskilda utövarna eftersom en oberoende granskning kan visa att de har de förutsättningar för en god kvalitet som erfaren och välutbildad personal innebär.

Med uppgifter i anställningsförfarande avses bl.a. CV, ansökningshandlingar och anställningsavtal.

Utifrån den genomgång vi gjort kring tillämpningen av 19 kap. 1 § OSL skulle kanske en del av dessa uppgifter vara offentliga även utan ett undantag från sekretess. Det är dock troligt att vissa uppgifter ändå skulle bedömas vara sekretessbelagda (jämför RÅ 1998 ref. 32 och RÅ 2003 ref. 28). Det kan t.ex. gälla uppgifter om personal i ledande ställning. Med hänsyn till det stora intresset av insyn skulle det dock vara en fördel om det är tydligt för såväl de enskilda företagen som för den som begär att få ta del av allmänna handlingar att dessa uppgifter är offentliga. En sådan tydlighet skulle också minska tidsåtgången vid ett utlämnande eftersom det inte behöver ske någon sekretessprövning.

Ett motstående intresse till offentlighet skulle kunna vara att personer avstår från att söka tjänster om uppgifterna blir offentliga. Det skulle leda till ett sämre rekryteringsunderlag för de enskilda aktörerna. Denna risk bör enligt vår uppfattning inte överskattas. Motsvarande uppgifter inom offentligt bedriven verksamhet är offentliga. På en betydande andel av arbetsmarknaden för relevanta sökanden är således uppgifterna redan offentliga. Det framstår därmed inte

som rimligt att anta att rekryteringsmöjligheterna för enskilda aktörer skulle påverkas nämnvärt om dessa uppgifter blir entydigt offentliga.

En annan risk är att öppenhet kring personalens kvalifikationer och lönevillkor skulle kunna användas av konkurrenter för att ”locka över” anställda. Beträffande den risken kan man dock konstatera att insynen redan finns beträffande de som är anställda i den offentligt bedrivna skollagsreglerade verksamheten. Vidare skulle möjligheten att ta del av informationen gälla lika för alla utövare av skollagsreglerad verksamhet. Vi anser därmed att inte heller denna aspekt väger tyngre än skälen för offentlighet.

Sammanfattningsvis gör vi således bedömningen att de enskilda aktörernas behov av skydd för uppgifterna inte väger tyngre än det stora behovet av tillgång till uppgifterna. Uppgifter i anställningsförfarande och om löner bör således undantas från sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL.

Vi bedömer att det nya undantaget från sekretess bör placeras i direkt anslutning till aktuell sekretessbestämmelse. Undantaget bör därför placeras efter 19 kap. 1 § OSL i form av en ny bestämmelse, *19 kap. 1 a § OSL*.

I bestämmelsen bör anges att sekretess enligt 1 § inte ska gälla hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma gäller uppgifter om antal elever eller barn, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartäthet och personalomsättning.

11.5.4 Informationsförsörjningen på skolområdet bedöms fungera trots att enskilda anordnare av komvux jämföras med myndigheter endast under avtalstiden

Som konstateras i avsnitt 11.2.2 är vår bedömning att förslaget till införande av offentlighetsprincipen innebär att enskilda anordnare av komvux endast ska jämföras med myndigheter endast under den tid som avtal mellan anordnaren och kommunen gäller och de bedriver offentligt finansierad verksamhet.

Under förutsättning att efterfrågade uppgifter skapas eller samlas in medan avtalet mellan den enskilda anordnaren av komvux på entreprenad och kommunen pågår, bör det inte bli några problem med informationsförsörjningen på skolområdet. De enskilda anordnarna

av komvux på entreprenad jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen under avtalstiden och uppgifter om dem kan under förutsättning att ett undantag från 19 kap. 2 § OSL införs då också publiceras på enhetsnivå. Om uppgifterna har lämnats av en juridisk person som ska jämföras med myndigheter har det ingen betydelse för användning och publicering att den juridiska personen vid en senare tidpunkt upphört att vara jämförd med myndighet. Om uppgifterna tillkommit under den tid den enskilda utbildningsanordnaren ska jämföras med en myndighet i offentlighets- och sekretesslagen så finns de troligen också i allmänna handlingar som ska lämnas till arkivmyndigheten. De bestämmelser som är tillämpliga i offentlighets- och sekretesslagen avseende de insamlade uppgifterna och handlingarna skulle inte heller förändras om myndigheten anses ha ”upphört”, dvs. uppgifterna skulle inte i så fall omfattas av bestämmelserna till skydd för enskilda i offentlighets- och sekretesslagen i stället. Utgångspunkten för vilka bestämmelser som blir tillämpliga i offentlighets- och sekretesslagen är med andra ord hur och när uppgifterna tillkommit. Vår bedömning är således att de tillämpliga bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen inte bör utgöra något hinder för att relevanta uppgifter och handlingar för informationsförsörjningen kan användas av de som behöver det.

11.6 Övriga frågor om enskilda anordnare av komvux på entreprenad

Vid våra kontakter med enskilda anordnare av komvux på entreprenad har de framfört att uppgifter som särskiljer aktörerna från konkurrerande skolor såsom mervärden, affärsidé, pedagogiskt upplägg osv. utgör känsliga uppgifter. De har påpekat att det är viktigt för dem att uppgifter som kan sekretessbeläggas enligt det befintliga regelverket vid offentlig upphandling fortsatt skyddas om offentlighetsprincipen införs.⁴³

Om de enskilda anordnarna av komvux börjar att tillämpa offentlighetsprincipen när avtal tecknas med kommunen kommer anbudet – precis som nu – att omfattas av absolut anbudssekretess enligt 19 kap. 3 § OSL fram till att tilldelningsbeslutet meddelas eller upp-

⁴³ Synpunkter som framfördes vid möte med ViS 2022-10-05 samt mötet med Almega Utbildningsföretagen 2022-10-18.

handlingen avbryts. Vad gäller uppgifter i själva anbudet under upphandlingsförfarandet bör 31 kap. 16 § OSL också fortsatt vara tillämplig. När avtal tecknats kommer dock 31 kap. 16 § OSL inte längre att vara tillämplig på uppgifter om den anordnare med vilken avtal tecknats. Begär någon ut det vinnande anbudet efter denna tidpunkt ska kommunen i stället tillämpa 19 kap. 1 § OSL. Vad gäller övriga anbud i upphandlingen är 31 kap. 16 § OSL fortsatt tillämplig.

I 19 kap. 1 § första stycket första meningen OSL föreskrivs att sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Enligt 31 kap. 16 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Vid vilken tidpunkt en enskild ska anses ha trätt i affärsförbindelse med en myndighet berörs inte i förarbetena (se prop. 1979/80:2, s. 240 ff.). Enligt Justitiekanslern bör det endast krävas att ett anbud lämnas in till en upphandlande myndighet för att den enskilde ska anses ha trätt i affärsförbindelse med myndigheten. Denna uppfattning har även kommit till uttryck i praxis.⁴⁴ Det krävs alltså inte att ett avtal ingås mellan den enskilda och en myndighet för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Eftersom både 19 kap. 1 § OSL och 31 kap. 16 § OSL ger skydd för uppgift om affärs- och driftförhållanden kommer som utgångspunkt samma typ av uppgifter kunna bli föremål för sekretess, se kapitel 10. I 19 kap. 1 § OSL gäller dock sekretess om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. I 31 kap. 16 § OSL gäller sekretess om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Skaderekvisiten i bestämmelserna skiljer sig således åt i viss mån. Vi bedömer dock att det inte kommer resultera i några större skillnader i vad som omfattas av sekretess eller inte.

⁴⁴ Justitiekanslerns beslut den 10 maj 1993, JK 1993 s. 41 och t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom i mål nr 163–04.

12 För- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen

I detta kapitel presenterar och analyserar vi för- och nackdelar med alternativet att införa offentlighetsprincipen i enskilda huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem samt enskilda utbildningsanordnare av kommunal vuxenutbildning (komvux) och folkhögskolor som bedriver utbildning som motsvarar svenska för invandrare (sfi).

Vi lyfter olika faktorer som tagits upp i tidigare utredningar eller remissvar samt sådana som framkommit i utredningens arbete. Dessa olika faktorer kan ur olika aktörers perspektiv utgöra både för- och nackdelar.

De för- och nackdelar med offentlighetsprincipen som presenteras nedan följer av att införa offentlighetsprincipen hos privata aktörer för att säkerställa tillgång till information på skolområdet. Men vi lyfter också för- och nackdelar som följer generellt av att införa offentlighetsprincipen.

12.1 Utgångspunkter för analysen

De tidigare lagförslagen som finns i betänkandena *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82) och *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) samt i lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor* utgör utgångspunkter för alternativet att införa offentlighetsprincipen för att lösa tillgången till skolinformation. I arbetet med att identifiera för- och nackdelar med detta alternativ har de överväganden och slutsatser som framkommit i de tidigare betänkandena och lagrådsremissen således använts som utgångspunkt. Remissammanställningen avseende betänkandet SOU 2015:82 respektive enskilda remissvar över betänkandet

SOU 2016:62¹ har också beaktats. Det bör dock redan här framhållas att införande av offentlighetsprincipen enligt våra direktiv har ett delvis annat syfte än att generellt öka insynen i de enskilda huvudmännen och enskilda utbildningsanordnarna. Fokus i vårt uppdrag vad gäller offentlighetsprincipen är mera specifikt att säkerställa tillgången till skolinformation. Vi har hämtat in synpunkter från olika aktörer och organisationer under utredningens gång, se kapitel 3 för en närmare beskrivning. För att få ett bredare underlag till vår analys har vi också anlitat en konsultfirma som har undersökt vad offentlighetsprincipen kostar i kommunala förskolor och skolor fördelat på enskilda skolenheter samt i kommunala bolag.

Offentlighetsprincipen har flera beståndsdelar (se t.ex. avsnitt 3.1 i SOU 2016:62, s. 43). Av intresse här är i huvudsak principen om allmänna handlingars offentlighet samt meddelarskyddet. Med uttrycket offentlighetsprincipen avses således främst det snävare begreppet handlingsoffentligheten.

12.2 För- och nackdelar

Enligt dir. 2021:89 och 2022:10 ska för- och nackdelar med de olika lösningarna, dvs. införande av offentlighetsprincipen (alternativ 1) och en ny insamling av uppgifter från Skolverket (alternativ 2) presenteras. Alternativet med en ny insamling av uppgifter från Skolverket har redovisats genom ett delbetänkande, SOU 2023:21. Vi har tolkat direktiven som att vi inte ska jämföra alternativen och presentera för- och nackdelar i relation till varandra. Detsamma gäller för det tillkommande uppdraget i dir. 2023:34, att utreda och utforma en insynsprincip. De för- och nackdelar med alternativet om offentlighetsprincipen som presenteras nedan utgör således sådana som följer av att införa offentlighetsprincipen hos privata aktörer för att säkerställa tillgång till information på skolområdet men också sådana som följer generellt av att införa offentlighetsprincipen.

Offentlighetsprincipen har ett väsentligt bredare syfte än att tillgodose informationsförsörjningen inom ett visst verksamhetsområde. Ett försök att beskriva för- och nackdelar med införandet av offentlighetsprincipen i enskilt bedriven skollagsreglerad verksamhet, en-

¹ Till detta betänkande saknas en remissammanställning.

bart i förhållande till intresset av en fungerande informationsförsörjning skulle därmed ge en alltför begränsad bild.

En beskrivning av för- och nackdelar förutsätter att det finns något att jämföra med, ett nollalternativ. I detta avsnitt är nollalternativet att det tillfälliga undantaget i 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, upphör att gälla. Den s.k. statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL skulle då bli fortsatt tillämplig om offentlighetsprincipen inte införs i de privata aktörerna.

För att få en mera fullständig bild i förhållande till just syftet att få en fungerande informationsförsörjning på det skollagsreglerade området, kan det vara av intresse att ha ett jämförelsealternativ som enbart tar sikte på detta. Ett sådant skulle kunna vara att behålla det tidsbegränsade undantaget från sekretess i 24 kap. 8 § OSL. Ett annat skulle kunna vara att införa en mera omfattande skyldighet för enskilda aktörer att överlämna handlingar till kommuner och myndigheter motsvarande den som i dag gäller betyg (29 kap. 18 § skollagen [2010:800]).

Vissa av de för- och nackdelar som identifierats kan vara samma konsekvens utifrån olika perspektiv. Av den anledningen förekommer konsekvenserna i vissa fall både som för- och nackdelar. Det illustreras i den tabell som finns i början av avsnitten där analysen sammanfattas. Det förklaras också nedan i texten.

För att få en tydligare överblick över för- och nackdelarna, presenterar vi dem utifrån effekten på

- informationsförsörjningen,
- intresset av insyn samt,
- kostnader.

12.3 Effekter utifrån informationsförsörjningen

12.3.1 Sammanfattande tabell

Tabell 12.1 Informationsförsörjningen

Fördelar	Nackdelar
<p>Insamling och tillgängliggörande av skolinformation kommer i huvudsak fortsatt kunna ske som tidigare. Statistiksekretessen upprätthålls och samma kompetens och kvalitet bibehålls. Även flexibiliteten för vilka uppgifter som behövs bibehålls.</p> <p>Lagtekniskt en enkel och beprövad lösning som redan tillämpas i kommunalt ägda bolag och vissa privaträttsliga subjekt (se 2 kap. 3 och 4 §§ OSL).</p>	<p>Rättstillämpningen av 19 kap. 1 § OSL om sekretess i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden är oklar i detta avseende.</p>
<p>De krav som offentlighetsprincipen ställer på de privata aktörerna medför ökad insyn samt får positiva följder för barn/elever, vårdnadshavare och allmänheten på så vis att rättssäkerheten ökar, det blir lättare för dem att bedöma kvalitet och villkor för olika skolor, handlingar bevaras, att förtroende för de privata aktörerna kan öka samt förutsättningarna för granskande (exempelvis journalistik) eller utvärderande verksamhet och forskning blir bättre.</p>	<p>Offentlighetsprincipen innebär att många nya krav ställs på de privata aktörerna som går utöver syftet att säkerställa tillgången till skolinformation.</p>
<p>Meddelarfriheten för anställda hos privata aktörer stärks.</p>	<p>Konkurrensförhållanden mellan företagen kan försämrans genom den ökade insynen. De små aktörerna riskerar att missgynnas. Företagshemligheter riskerar att spridas med anledning av det utökade meddelarskyddet för anställda hos privata aktörer, eftersom meddelarskyddet gäller framför lagen om företagshemligheter.</p>
	<p>Den ökade insynen skulle kunna innebära nackdelar i konkurrens hänseende särskilt för de små aktörerna eftersom större huvudmän kan lägga sin ekonomiska redovisning hos ägarföretaget.</p>

Fördelar	Nackdelar
	Information om enskilda anordnare av komvux finns redan tillgänglig hos kommunerna i egenskap av huvudman för utbildningen. Införande av offentlighetsprincipen innebär således endast begränsad ökad insyn samtidigt som kostnaderna för anordnaren kan bli betydande.
De enskildas integritet skyddas av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.	Uppgifter om enskilda inom de privata aktörerna såsom personal, barn/elever kommer som utgångspunkt att bli offentliga. Det gäller t.ex. anställningshandlingar, resultat på prov, betyg och liknande. Det finns en risk för att för mycket information lämnas ut om enskilda barn, elever och personal till men för de enskilda.

12.3.2 Fördelar

Insamling och tillgängliggörande av skolinformation kan i huvudsak fortsätta som tidigare

Att införa offentlighetsprincipen i privata aktörer innebär att insamlingen av uppgifter från dem fortsatt kan ske med hänvisning till de uppgiftsskyldigheter som finns. Uppgifter och information kommer också i huvudsak kunna publiceras och användas – under förutsättning att ett undantag från 19 kap. 1 § OSL eller 19 kap. 2 § OSL införs – på det sätt som det görs i dag. Det behövs inte heller något undantag från statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL (se vidare avsnitt 11.5). Detta gäller enskilda huvudmän och enskilda anordnare av komvux på entreprenad. Vad gäller folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi kommer insamlingen och tillgängliggörande av information också kunna ske på samma sätt som tidigare, dvs. genom frivillighet. Alternativet att införa offentlighetsprincipen förutsätter inte att Skolverket samlar in eller på annat sätt behandlar fler personuppgifter än i dag. Sättet att samla in uppgifter är flexibelt, vilket är en fördel t.ex. när det finns behov av att samla in en annan typ av uppgifter från huvudmännen. Förändringar och utveckling av informationsbehovet förutsätter således inte författningsändringar för att få genomslag.

En lagtekniskt enkel och beprövad lösning

Som framgått inledningsvis så finns det redan färdiga förslag på hur offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor, förskolor, fritidshem, enskilda anordnare av komvux och utbildning på folkhögskolor som motsvarar komvux i sfi. Den lagtekniska lösning som föreslagits, och som vi också utgår från, är relativt enkel. Det handlar om att införa en bestämmelse i 2 kap. OSL där det föreskrivs att de privata aktörerna ska tillämpa bestämmelser i tryckfrihetsförordningen (TF) om rätt att ta del av allmänna handlingar i tillämpliga delar och att aktörerna vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen ska jämföras med myndigheter. Förslagen innebär också vissa ändringar i arkivlagen (1990:782), skollagen (2010:800) avseende kommunernas insyn samt i offentlighets- och sekretesslagen och lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

Rätten att ta del av allmänna handlingar utvidgades att gälla vissa privaträttsliga subjekt som hanterar myndighetsutövning mot enskilda redan genom bilagan till den upphävda sekretesslagen (1980:100). De subjekt som var upptagna i bilagan var sådana som dels genom ägande eller huvudmannaskap hade anknytning till det allmänna, dels sådana som var helt fristående från det allmänna men som utförde förvaltningsuppgifter. Motivet för utvidgningen av offentlighetsprincipen var främst att intresset av insyn i offentligt finansierad verksamhet i princip gjorde sig gällande med likartad styrka oavsett yttre verksamhetsform.²

År 1995 utvidgades allmänhetens insyns rätt ytterligare när företag där kommuner har ett rättsligt bestämmande inflytande jämförades med myndigheter vid tillämpningen av den nu upphävda sekretesslagen. Skälet till införandet var att de rättsliga möjligheterna till insyn och kontroll inte bör vara beroende av i vilken form som kommuner och landsting väljer att bedriva sin verksamhet. Samma öppenhet borde således i princip gälla för kommunala företag som kommunala myndigheter. Lagstiftaren konstaterade också att den privaträttsligt bedrivna verksamheten hos kommuner hade fått en sådan omfattning att det fanns anledning att införa en lagreglerad hand-

² Prop. 1986/87:151 s. 148 f.

lingsoffentlighet i de kommunala företagen i syfte att förbättra medborgarnas möjligheter till insyn.³

Aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande jämställs alltså med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter gäller i tillämpliga delar också handlingar hos sådana organ (2 kap. 3 § OSL). Detsamma gäller för handlingar hos de organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen, om handlingarna hör till den verksamhet som nämns i bilagan. Dessa organ ska vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen också jämföras med myndigheter (2 kap. 4 § OSL). Den lagtekniska lösningen med 2 kap. 3 § OSL som förebild, som tidigare utredningar föreslagit för privata aktörer inom skolväsendet, handlar således om att utöka tillämpligheten av ett redan färdigt och beprövat system för att utsträcka handlingsoffentligheten, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen till vissa privata aktörer.

Genom att de fristående skolorna, förskolorna, fritidshemmen, enskilda utbildningsanordnare av komvux och folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen kommer bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas ekonomiska intressen, t.ex. 24 kap. 8 § OSL inte längre att vara tillämpliga. Uppgifter om de privata aktörernas ekonomiska förhållanden kommer då inte att omfattas av absolut sekretess. I stället kommer bestämmelser till skydd för t.ex. en myndighets affärsverksamhet att bli tillämpliga.

Som framgår av de överväganden som gjorts kring 19 kap. 1 § OSL (se kapitel 11) kommer uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet såsom elevantal, elevsammansättning, betyg och resultat, genomströmning, kostnader, lärartäthet och personalsammansättning enligt utredningens bedömning utgöra enskilda huvudmäns affärs- och driftförhållanden. Uppgifterna kan därmed komma att omfattas av sekretess till skydd för myndigheters affärsverksamhet enligt 19 kap. 1 § OSL, även om huvudregeln enligt den bestämmelsen är att uppgifterna är offentliga. Utredningen har därför bedömt att det är nödvändigt att införa ett undantag från överföring av sekretessen i 19 kap. 2 § OSL vad gäller dessa aktörer.

³ Prop. 1993/94:48 s. 18 f.

Representanter för olika fristående skolor och förskolor samt de olika branschförbunden Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Sefif och Idéburen välfärd har framfört till utredningen att de uppgifter som efterfrågas för statistikändamål inte anses vara känsliga för dem att lämna ut ur konkurrenssynpunkt.⁴ Enskilda anordnare av komvux och organisationer som representerar folkhögskolor är av samma uppfattning. De enskilda anordnarna av komvux har också uppgett att dessa uppgifter redan finns tillgängliga hos kommunerna som är huvudmän för utbildningen.⁵ Effekterna av de domar som medförde det förändrade rättsläget avseende de privata aktörernas ekonomiska förhållande i 24 kap. 8 § OSL var således inte en önskad effekt från deras sida. Trots att det finns behov av att införa ett undantag från 19 kap. 2 § OSL om denna lösning blir aktuell, är den lagtekniska lösningen relativt enkel. Som framgått ovan är denna lagtekniska lösning också beprövad.

Positiva följder för barn, elever, vårdnadshavare och allmänheten

Offentlighetsprincipen skulle innebära ett antal nya krav för de privata aktörerna såsom att allmänna handlingar ska registreras, alternativt hållas ordnade, framställningar om utlämnande av allmänna handlingar ska tas emot och behandlas skyndsamt, sekretessprövningar ska göras och handlingar ska arkiveras. Det ställs vidare krav på tillgänglighet och öppettider. Den ökade insynen för enskilda barn, elever, vårdnadshavare och allmänheten kan bidra till ett ökat förtroende för de privata aktörerna.

Rättssäkerhet för vårdnadshavare, elever och barn

Förutom att lösa tillgången till information på skolområdet kommer alternativet att införa offentlighetsprincipen för privata aktörer, och de nya krav som det innebär, medföra en ökad rättssäkerhet för vårdnadshavare, barn och elever. Den ökade insynen skulle underlätta kontrollen av myndighetsutövning mot barn och elever och

⁴ Synpunkten framfördes vid Skolinformationsutredningens hearing för fristående förskolor och skolor den 1 juni 2022.

⁵ Synpunkt som framfördes vid möte med ViS 2022-10-05 och Almega Utbildningsföretagen 2022-10-18 samt med möte med Folkbildningsrådet 2023-04-19 och RIO 2023-05-15.

därigenom bidra till att stärka deras rättssäkerhet. Det skulle också bli lättare för barn, elever och deras vårdnadshavare att bedöma kvalitet och villkor för olika skolor, förskolor och enskilda utbildningsanordnare. Detta ökar då även barns, elevers och föräldrars möjligheter att göra välgrundade val. Denna konsekvens har dock troligen olika stor betydelse beroende på vilken typ av enskild skolverksamhet det är frågan om. I en liten föräldrakooperativ förskola krävs ett föräldraengagemang som även innebär att de mest aktiva föräldrarna får insyn. Vidare finns där en annan typ av insyn som följer av lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar. En stor eller medelstor skolorhuvudman liknar ur den här aspekten mera den offentligt bedrivna verksamheten. För enskilda anordnare av komvux är kommunen huvudman. Det finns således redan i dag insyn i denna verksamhet genom kommunen.

Eftersom förslagen innebär att allmänna handlingar ska bevaras och arkivlagen blir tillämplig kommer elever och vårdnadshavares rätt till dokument som rör elevens skolgång säkras. Det kan t.ex. röra sig om dokumentation om kränkande behandling, åtgärdsprogram, beslut om särskilt stöd, olika utredningar och rapporter som finns på skolan som det kan finnas behov av att ta fram långt efteråt t.ex. vid en ev. skadeståndprocess. Det underlättar också för barn och elever vid skolbyten. Det skulle även förhindra att viktiga handlingar om elever och barn riskerar att förvinna om en skola eller förskola skulle gå i konkurs. I dag finns det enbart krav på att de fristående skolorna ska överlämna slutbetygen till den kommun där skolan är belägen (29 kap. 18 § skollagen) samt krav på att elevjournaler inom elevhälsan ska bevaras enligt patientdatalagen (3 kap. 17 § patientdatalagen [2008:355], jämför 2 kap. 25 § första stycket skollagen).

Allmänheten och myndigheters insynsintresse

Om offentlighetsprincipen införs innebär det inte enbart att barn/elever och vårdnadshavare ges en rätt till insyn och att dokument säkras. Även allmänheten och journalister ges samma rätt till insyn och kontroll. I betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor*, SOU 2015:82 framfördes att journalisternas uppfattning är att media generellt är intresserade av aktuella ekonomiska uppgifter för fristående skolor som t.ex. uppgifter om vad intäkterna används till. Vidare är upp-

gifter om belopp vid köp och försäljning av skolor av intresse. Det räcker inte med exempelvis årsredovisningar eftersom uppgifter där blir allmänt tillgängliga först i efterhand. Journalister generellt efterfrågar ekonomiska uppgifter även från kommunala skolor. Allmänt gäller också att journalister vill kunna få ta del av uppgifter om elever. Som exempel kan nämnas betygsstatistik, betyg för enskilda individer, hur åtgärdsplaner m.m. följs, aktuella uppgifter om elevunderlag samt uppgifter om köer och antagningar. Journalisterna anser att det är viktigt att kunna bevaka att elevers rättigheter tillvaratas. Journalisternas erfarenhet är att offentlighetsprincipen fungerar bra i de kommunala skolorna, dvs. att man snabbt får ut de handlingar man begär och att skolorna vet vad som gäller.⁶ Om offentlighetsprincipen införs ges således allmänheten en möjlighet att kontrollera den privata skollagsreglerade verksamheten som finansieras av offentliga medel.

Forskares tillgång till uppgifter hos privata aktörer skulle också öka om offentlighetsprincipen införs. Institutet för arbetsmarknads- politisk- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), som är en av de aktörer som använder sig av information på skolområdet, har framfört att det finns ett behov av att offentlighetsprincipen införs i privata aktörer eftersom det aldrig i förväg går att tala om exakt vilka uppgifter om skolverksamhet som är relevanta att ha tillgång till, vilka utvärderingsbehov som finns eller vilka faktorer som är relevanta. Deras arbete hade kunnat utvecklas om de hade samma tillgång till uppgifter avseende de privata aktörerna som de har om de offentliga.⁷ Detsamma kan gälla för forskare på andra områden och utredare på andra myndigheter.

Även myndigheternas möjligheter till insyn skulle öka. Om offentlighetsprincipen införs hos de privata aktörerna ges t.ex. myndigheterna möjlighet att ställa de frågor som det kan uppstå behov av till de privata aktörerna.

⁶ SOU 2015:82, s. 90. Detta har också bekräftats vid intervjuer som utredningen genomfört med några journalister.

⁷ Synpunkt som framförts av IFAU till utredningen vid ett möte 2022-05-13.

Meddelarfrihet för personal

En del av offentlighetsprincipen är meddelarfriheten, dvs. rätten att lämna uppgifter till massmedierna i syfte att uppgifterna ska offentliggöras. Meddelarfriheten, vilken som huvudregel har företräde framför bestämmelser om tystnadsplikt, kompletteras med meddelarskydd. Detta består bl.a. av ett förbud att efterforska vem som är uppgiftslämnare och ett förbud att utsätta en uppgiftslämnare för repressalier. Bestämmelserna om detta finns i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), (se 1 kap. 7 § TF respektive 1 kap. 10 § YGL).

Sedan den 1 april 2017 gäller lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Den gäller anställda, uppdragstagare och andra som på liknande grund deltar i yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som tillhör skolväsendet, de särskilda utbildningsformerna eller annan pedagogisk verksamhet, eller utgör hälso- och sjukvård, tandvård eller socialtjänst, som till någon del är offentligt finansierad. Lagen innebär att anställda, uppdragstagare m.fl. har rätt att lämna uppgifter om verksamheten för publicering i medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Rätten att lämna uppgifter gäller dock enligt den särskilda meddelarskyddslagen inte om det föreskrivs i lag att uppgifterna omfattas av tystnadsplikt.

Den särskilda meddelarskyddslagen gäller inte anställda och uppdragstagare hos de enskilda organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL, dvs. kommunala företag där kommunerna utövar rättsligt bestämmande inflytande och de enskilda organ som anges i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Anställda och uppdragstagare hos sådana organ och anställda inom offentlig sektor har en mer långtgående meddelarfrihet än anställda och uppdragstagare som omfattas av den särskilda meddelarskyddslagen. Om reglerna om meddelarskydd i offentlighets- och sekretesslagen införs, som föreslagits vid införande av offentlighetsprincipen, kommer detta också gälla för enskilda huvudmän för fristående skolor, förskolor och fritidshem samt enskilda utbildningsanordnare. Detta innebär att de kommer få samma rätt att lämna uppgifter till media för publicering som offentliganställda. Som huvudregel kommer de därmed att ha rätt att lämna uppgifter till media för publicering eller att själva offentliggöra uppgifter även om uppgifterna omfattas av den tystnadsplikt som följer

av bestämmelse om sekretess (7 kap. 20 § 2 och 22 § första stycket 3 och andra stycket TF samt 5 kap. 1 § och 4 § första stycket 3 och andra stycket YGL och bl.a. 13 kap. 5 § OSL).⁸

Eftersom de anställda i fristående skolor, förskolor och fritidshem samt enskilda utbildningsanordnare får en viss utökad möjlighet och skydd vad gäller rätten att meddela missförhållanden och liknande bör det ses som en positiv följd effekt för dem och de demokratiska syften som meddelarfriheten har.

12.3.3 Nackdelar

Osäkerhet vid tillämpning av 19 kap. 1 § OSL

19 kap. 1 § OSL gäller till skydd för myndigheters affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden. Det finns inget behov av att de myndigheter och aktörer som jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen i dag och som tillämpar bestämmelsen lämnar ifrån sig den typ av information som efterfrågas på skolområdet. De privata aktörer som driver offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet skiljer sig också åt i andra avseenden i förhållande till t.ex. kommunala bolag som jämföras med myndigheter. De kommunala bolagen konkurrerar t.ex. normalt inte med privata företag på marknaden på det sätt som de privata aktörer som driver skollagsreglerad verksamhet gör.⁹ Det innebär att 19 kap. 1 § OSL inte har ställts på sin spets i fråga om sådana uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet och inte heller för aktörer som konkurrerar med varandra på det sätt som de enskilda huvudmännen och utbildningsanordnarna gör. Genom att vi föreslår att ett undantag från 19 kap. 2 § OSL ska införas kommer informationsförsörjningen på skolområdet att garanteras. Den information som efterfrågas kommer således att kunna samlas in och publiceras. Rättsläget kommer däremot sannolikt vara osäkert en tid efter att offentlighetsprincipen införts för vad som gäller för uppgifter som befinner sig i gränslandet av att omfattas av sekretess såsom handlingar hänförliga till aktörens ekonomi, kön till förskola eller skola osv. som det kan finnas ett intresse av att begära ut. En

⁸ Lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor*, s. 25 och 48–49.

⁹ Jämför resonemanget om kommunala företag och statliga företag i Statskontorets rapport 2004:14, s. 41. Detta påstående stämmer dock inte för energimarknaden.

del gränsdragningsproblematik antas också kunna uppstå vid avgörande om uppgiften hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten eller inte i vissa verksamheter.

Konsekvenser för de privata aktörerna som går utöver syftet att lösa informationsbehovet

Som redogörs för inledningsvis är införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor, förskolor och fritidshem samt enskilda utbildningsanordnare en möjlig lösning för att säkerställa informationsbehovet på skolområdet. Vid denna lösning kommer de privata aktörerna inte längre anses som enskilda vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen utan jämföras med myndigheter. De kommer därmed inte heller omfattas av sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL. Införande av offentlighetsprincipen hos de privata aktörerna innebär att nya krav ställs på dem avseende dokumenthantering, tillgänglighet och arkivering.

Införande av offentlighetsprincipen innebär att privata aktörer blir skyldiga att hantera allmänna handlingar enligt kraven i offentlighets- och sekretesslagen, dvs. att allmänna handlingar i den offentligt finansierade verksamheten antingen ska registreras eller hållas ordnade. I betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) konstateras att det i praktiken innebär att det för varje dokument i verksamheten måste fastställas om handlingen hör till den offentligt finansierade delen, om det är en allmän handling och om den måste registreras. Allmänna handlingar som inte behöver registreras ska hållas ordnade. Varje privat aktör måste därför ha rutiner för daglig hantering av allmänna handlingar på föreskrivet sätt. Privata aktörer ska vidare ta emot allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och göra sekretessprövningar av innehållet i de efterfrågade handlingarna. I praktiken innebär det att den privata aktören ska ta emot framställningen, fastställa vilken handling som efterfrågas och avgöra om den hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten, om den är en allmän handling, leta efter handlingen, ta fram den, besluta om handlingen kan lämnas ut med hänsyn till sekretessbestämmelser, lämna ut den för påseende på plats (alternativt kopiera den) eller besluta om att inte lämna ut handlingen, ta betalt (alternativt fakturera för kopior) och bokföra betalningen.

Personalen som kommer att hantera offentlighetsprincipen behöver få adekvat utbildning.

Varje privat aktör ska också se till att en begäran om rätt att ta del av en allmän handling kan behandlas skyndsamt. Trots att det inte föreslås någon särskild bestämmelse om tillgänglighet för privata aktörer finns det ändå en skyldighet enligt tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen att organisera verksamheten på ett sådant sätt att framställningar om handlingsutlämnande kan behandlas under semesterperioder och enskilda personers frånvaro.¹⁰

Förslaget innebär också att de privata aktörerna ska omfattas av arkivlagen. De ska arkivera och bevara allmänna handlingar under en viss tid. De ska även upprätta en arkivbeskrivning för sina allmänna handlingar (4 kap. 2 § OSL och 6 § arkivlagen). Arkiven hos privata aktörer blir underkastade tillsyn av arkivmyndigheten, vilket innebär att arkivmyndigheten kan ställa krav på hur arkiveringen ska göras. Privata aktörer kan också bli föremål för tillsynsbesök av arkivmyndigheten vilket kan kräva viss arbetsinsats från aktörerna. Beroende på befintliga förhållanden i verksamheten kan arkivsystem behöva byggas upp alternativt byggas ut.¹¹

Syftet med offentlighetsprincipen är som framgått ovan vidare, och delvis ett annat, än att säkerställa tillgången till skolinformation. Det kan således finnas andra skäl för att införa offentlighetsprincipen hos de berörda privata aktörerna än de som vårt uppdrag är inriktade på. Som beskrivs ovan medför lösningen likväl flera följd-effekter för de privata aktörerna som kan resultera i en ökad administration och kostnader för dem, vilket utvecklas i kapitel 14.

Representanter för privata aktörer och olika branschorganisationer vad avser fristående förskolor, skolor och utbildningsanordnare av komvux på entreprenad har uppgett att lösningen skulle medföra oproportionerliga konsekvenser för dem. De har vidare uppgett att de inte har något emot att lämna de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet och anser att den tillfälliga lösning som nu gäller genom ett undantag från 24 kap. 8 § OSL borde införas permanent. De har också förespråkat ett mellanting som går ut på att de uppgifter som behöver offentliggöras anges i lag.¹²

¹⁰ SOU 2016:62, s. 214 ff.

¹¹ SOU 2016:62, s. 214 ff.

¹² Synpunkterna framfördes på Skolinformationsutredningens hearing för fristående förskolor och skolor den 1 juni 2022.

Små privata aktörer drabbas hårdast

Konsekvenserna kan bli svåra för små aktörer

Kravet på tillgänglighet och skyndsamhet vad gäller utlämnandehandlingarna kommer vara svårare för de allra minsta aktörerna att efterleva (se kapitel 14). Särskilt små aktörer finns bland huvudmän som bedriver förskola. Hälften av alla huvudmän som bedrev förskola hösten 2021 hade 28 eller färre barn i sin verksamhet och sju eller färre anställd pedagogisk personal. För huvudmän som enbart bedrev förskola var ekonomisk förening den vanligaste ägarformen.¹³

Det finns en oro för att vissa privata aktörer som bedriver småskalig verksamhet kommer att lägga ner sin verksamhet eller sälja den till större företag om det blir för mycket administration. Om detta skulle visa sig stämna skulle mångfalden inom skolväsendet minska. Enligt vår mening finns det skäl för antagandet att offentlighetsprincipens krav kan bli betungande för små aktörer som driver verksamhet av begränsad omfattning.

Detta blir t.ex. tydligt utifrån den beskrivning som en liten fristående förskola (ekonomisk förening) med 22 barn och 4–5 anställda (bestående av förskolepersonal, rektor och kock) gett av sin verksamhet. De har bl.a. beskrivit att styrelseledamöterna kommer att få hantera den ökade administrationen som offentlighetsprincipen medför oavlönat och att det kommer vara förenat med stora svårigheter rent praktiskt att möta kraven på tillgänglighet och skyndsamhet. Eftersom verksamheten är offentligt finansierad saknar de möjlighet att öka sina intäkter vilket innebär att de skulle behöva minska den pedagogiska personalen för att kunna finansiera en administratör. Detta skulle i slutändan påverka barnen och personalen på förskolan. Det har också framförts att det kan bli svårt att rekrytera personer till styrelserna hos de allra minsta aktörerna som drivs som ekonomiska föreningar p.g.a. det utökade ansvar som offentlighetsprincipen innebär. Styrelseledamöterna byts också ut med två–tre års mellanrum vilket gör det svårt att upprätthålla kompetensen avseende dessa frågor.¹⁴ Enligt vår bedömning går dessa synpunkter inte att bortse från.

¹³ Se kapitlet Uppgifter om enskilda huvudmän och utbildningsanordnare som bygger på statistik från Skolverket hösten 2021.

¹⁴ Synpunkt som framförts på Skolinformationsutredningens hearing för fristående förskolor och skolor 2022-06-01.

Liknande synpunkter har framförts av representanter för folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi. De har uppgett att många folkhögskolor drivs som ideella föreningar där sfi utgör en begränsad del av verksamheten. Det rör sig vidare om relativt små enheter. Det uppfattas som främmande att införa offentlighetsprincipen i en del av verksamheten samtidigt som det skulle vara förenat med svårigheter att hantera den extra administration det skulle innebära i framför allt de mindre enheterna. De har även uppgett att vissa mindre aktörer riskerar att slås ut.¹⁵

Nackdelar i konkurrenshänseende

Den ökade insynen skulle kunna innebära nackdelar i konkurrenshänseende för de små aktörerna. Som framförts i SOU 2015:82 är det möjligt att den ekonomiska redovisningen hos vissa större huvudmän inte finns hos huvudmannen utan att den ligger hos ägarföretaget. Det kan innebära att den ekonomiska redovisningen för vissa huvudmän inte kommer att utgöra allmänna handlingar även om offentlighetsprincipen införs. Små huvudmän som inte ingår i någon koncern och som därför själva förvarar sin ekonomiska redovisning kan därmed uppleva handlingsoffentligheten som ofördelaktig av konkurrensskäl. Även om det skulle kunna upplevas som en nackdel av affärsmässiga skäl, bidrar dock en ökad insyn till större förtroende från elever och vårdnadshavare.¹⁶ Vi instämmer i detta men anmärker att många handlingar numera är digitala vilket borde innebära att även redovisningen finns i elektronisk form. Den bör i så fall vara tillgänglig för huvudmannen med tekniskt hjälpmedel som den själv utnyttjar. På så vis bör den också vara att anse som förvarad hos huvudmannen, som alltså jämföras med en myndighet, och då också utgöra en allmän handling där. I så fall bör det inte föreligga någon konkurrensnackdel i detta hänseende.

¹⁵ Synpunkt som framfördes vid möte med RIO 2023-05-15.

¹⁶ SOU 2015:82, s. 137.

En annan konkurrensnackdel för små huvudmän – som också lyfts i tidigare utredningar – är att större huvudmän genom stor-driftsfördelar har möjlighet att genom sin storlek hålla nere kostnaderna för hantering av handlingsoffentligheten, t.ex. vid inköp av administrativa system, hur de organiserar sin administration osv. Det ska dock beaktas att små huvudmän har möjlighet att hålla sin registrering av allmänna handlingar tämligen enkel och därmed begränsa sina kostnader.¹⁷ Vi delar även dessa bedömningar och utvecklar resonemangen i kapitel 14.

Hur konkurrensförhållandena för de små aktörerna förändras i förhållande till de större redogörs vidare för i avsnittet nedan.

Konsekvenser för konkurrensförhållanden mellan företagen

Känsliga uppgifter ur konkurrenssynpunkt

De fristående förskolorna och skolorna driver verksamhet i en konkurrensutsatt bransch där de konkurrerar både med varandra och med kommunerna. Även de utbildningsföretag som anordnar komvux konkurrerar med varandra. Representanter för branschorganisationer och enskilda huvudmän har framfört att offentlighetsprincipen skulle göra fristående förskolor och skolor mer sårbara ur konkurrenssynpunkt. Uppgifter om hyra, handlingar relaterade till tillväxt, såsom möteshandlingar, resor som t.ex. kan avslöja var man vill etablera sig har av representanter för fristående förskolor och skolor lyfts fram som känsliga uppgifter som kan medföra att privata aktörer inte kan ingå konkurrenskraftiga avtal.

Även kön till skolan/förskolan, dvs. vem som står i kö och hur stor kön är, kan vara känsliga uppgifter som konkurrenter är intresserade av. Om en aktör skulle få tillgång till andra privata aktörers köer och få reda på att två skolor har långa köer kan de t.ex. se att det finns förutsättningar att etablera sig där. Det har även framförts att offentlighetsprincipen skulle bli problematisk i rekryteringsärenden då vissa kanske avstår från att söka anställning på en fristående förskola eller skola i ett läge där ansökningshandlingar är allmänna handlingar.¹⁸ Enligt vår mening bör denna synpunkt dock ha begrän-

¹⁷ SOU 2015:82, s. 137–138 och SOU 2016:62, s. 227.

¹⁸ Synpunkter framkom under Skolinformationsutredningens hearing för fristående skolor och förskolor 2022-06-01 och har även framförts i SOU 2015:82 s. 83.

sad betydelse avseende tjänster för pedagogisk personal, eftersom arbetsmarknaden för dessa som helhet domineras av arbetsgivare där offentlighetsprincipen redan i dag gäller i tillsättningsärenden.

Av 19 kap. 1 § OSL följer att sekretess gäller i myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. I avsnitt 10 redogörs för den bestämmelsens tillämpning.

Av redogörelsen framgår att många av de uppgifter som de privata aktörerna framfört utgör affärs- och driftförhållanden enligt 19 kap. 1 § OSL. Uppgifterna kan därmed, beroende på hur skadeprövningen utfaller, bli sekretessbelagda enligt bestämmelsen. Eftersom utredningens bedömning är att nödvändiga uppgifter för informationsförsörjningen om privata aktörers elevantal, elevsammansättning, betyg och resultat, genomströmning, kostnader, lärartäthet och personalsammansättning kommer utgöra affärs- och driftförhållanden och kan komma att omfattas av sekretess enligt bestämmelsen behöver någon form av undantag från sekretessen införas.

Ett generellt undantag från sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL för de privata aktörerna kan innebära att de inte kommer ha några affärs- och driftförhållanden. Beroende på hur detta undantag utformas kommer således skyddet för de privata aktörernas affärs- och driftförhållanden påverkas. Om undantaget utformas för sådana uppgifter som behövs för att fullgöra skyldigheter att tillhandahålla information rörande verksamhet som är reglerad i skollagen bör dock ovan nämnda känsliga uppgifter fortsatt kunna bli föremål för sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL. Det finns dock en risk att den ökade insynen bidrar till något sämre konkurrensförhållanden för företagen. Utifrån kammarrättspraxis är t.ex. vår bedömning att möjligheten att upprätthålla sekretess kring löner och personalens CV med stöd av 19 kap. 1 § OSL kommer att vara begränsad.

Som utvecklas i kapitel 11 föreslår vi att ett undantag från bestämmelsen om överföring av sekretess i 19 kap. 2 § OSL ska införas i stället. Med en sådan lösning skulle sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL bibehållas för uppgifterna hos den myndighet som lämnar uppgifterna, dvs. de enskilda huvudmännen och enskilda utbildningsanordnarna, om någon begär ut uppgifter från dem. Sekretessen i 19 kap. 1 § OSL som ska skydda myndighetens affärsverksamhet inskränks således betydligt mindre än om ett undantag från 19 kap.

1 § OSL skulle införas. Konkurrensförhållandena mellan aktörerna påverkas på så vis också mindre.

I avsnitt 11.6 framgår att även representanter för enskilda anordnare av komvux på entreprenad framfört att uppgifter som särskiljer dem från konkurrerande skolor såsom mervärden, affärsidé, pedagogiskt upplägg osv. utgör känsliga uppgifter. Det har påpekats att det är viktigt för dem att uppgifter som kan sekretessbeläggas enligt det befintliga regelverket vid offentlig upphandling fortsatt skyddas om offentlighetsprincipen införs.¹⁹ Vid ett införande av offentlighetsprincipen kommer 19 kap. 1 § OSL att vara tillämplig på uppgifter om de aktörer som vinner den offentliga upphandlingen och ingår avtal med kommunen, i stället för 31 kap. 16 §. Enligt vår bedömning kommer det inte innebära några större skillnader beträffande vad som kan sekretessbeläggas under förfarandet eftersom båda bestämmelserna skyddar affärs- och driftförhållanden.

Styrkeförhållanden mellan små och stora privata aktörer

Privata aktörer har också påpekat att styrkeförhållandena mellan små och stora aktörer inom den privata skolmarknaden kommer att påverkas. Det finns några stora huvudmän och koncerner på skolmarknaden medan resterande aktörer bara har ett fåtal enheter. De små och mellanstora aktörerna kommer då att hamna i ett betydligt sämre läge och har inte så mycket att sätta mot en stor aktör. Kommuner är däremot förhållandevis homogena i storlek och konkurrerar inte med varandra. Det kommer således uppstå ett nytt konkurrensförhållande mellan fristående aktörer som inte finns i dag. De små aktörerna riskerar att slås ut eftersom det t.ex. blir lätt att kontrollera de anställdas löner och rekrytera personal från varandra osv.²⁰

Precis som de privata aktörerna framfört kommer det enligt vår mening uppstå ändrade konkurrensförhållanden mellan de privata aktörerna eftersom de kommer ha möjlighet att begära ut uppgifter om varandras verksamhet. Även om denna möjlighet gäller för samtliga aktörer så kan de större aktörerna som har mer resurser antas gynnas av detta förhållande.

¹⁹ Synpunkter som framfördes vid möte med ViS 2022-10-05 samt mötet med Almega Utbildningsföretagen 2022-10-18.

²⁰ Synpunkt som framfördes på utredningens hearing för fristående skolor och förskolor 2022-06-01.

Företagshemligheter och meddelarskydd

Privata aktörer har i remissbehandlingen av tidigare betänkanden om offentlighetsprincipen framfört att lagen (2018:558) om företagshemligheter ställer upp villkor för anställda som är svåra att förena med regler om meddelarskydd och handlingsoffentlighet och att skyddet för företagshemligheter riskerar att urholkas.

I lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor* diskuteras förhållandet mellan meddelarskydd och företagshemligheter. Om meddelarfrihet införs kommer anställda och uppdragstagare ha rätt att lämna ut företagshemligheter till medier som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen, om det inte tas in ett undantag från den rätten när det gäller företagshemligheter. Något sådant undantag har tidigare inte bedömts motiverat då risken för skada för företagen bedömts som liten.²¹ Detta innebär således att meddelarskydd för anställda och uppdragstagare hos privata aktörer enligt 13 kap. 2 § OSL ska gälla framför de begränsningar som lagen om företagshemligheter kan innebära i fråga om rätten att sprida uppgifter. Även om risken för skada för företagen bedömts som liten – vilket vi instämmer i – finns det enligt vår mening en möjlighet att det kan påverka konkurrensförhållandena mellan aktörerna något.

Information om enskilda utbildningsanordnare och folkhögskolor finns redan tillgänglig i stor utsträckning

Kommunen är alltid huvudman för komvux. Det innebär alltså att kommunen är huvudman för de komvuxutbildningar som enskilda utbildningsanordnare bedriver på entreprenad. Denna ordning medför också att kommunerna måste ha uppgifter om de enskilda utbildningsanordnarna. Enligt 10 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) ska kommunen dessutom om de sluter avtal med en privat utförare genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. De uppgifter som behövs om de enskilda utbildningsanordnarna på skolområdet finns således redan i dag i hög utsträckning hos de kommuner som är huvudmän för utbildningarna. Det är också i de flesta fall kom-

²¹ Lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor* den 15 februari 2018, s. 49–50.

munerna, som i egenskap av huvudmän, är skyldiga att rapportera in uppgifterna till Statistiska centralbyrån (SCB), även om det verkar vara vanligt att utbildningsanordnare rapporterar in uppgifterna själva i kommunernas system.²²

Som berörs i kapitel 11 rapporteras uppgifterna från huvudmännen till SCB enligt de uppgiftsskyldigheter som finns. Genom detta förfarande omfattas de också av en sådan särskild verksamhet för framställning av statistik enligt 24 kap. 8 § OSL. De flesta uppgifter om de enskilda utbildningsanordnarna finns redan hos de kommuner som är huvudmän. Uppgifterna om de komvuxutbildningar som bedrivs av enskilda utbildningsanordnare på entreprenad är också som utgångspunkt offentliga hos kommunerna. Själva problemet med statistiksekretess är dock detsamma som för de enskilda huvudmännen som berörs ovan eftersom uppgifterna sedan samlas in via SCB i sådan särskild verksamhet för framställning av statistik i 24 kap. 8 § OSL. Ur ett informationsförsörjningsperspektiv behöver alltså problemet med statistiksekretess lösas. Från de enskilda utbildningsanordnarnas perspektiv kan dock lösningen framstå som onödigt betungande då de efterfrågade uppgifterna redan finns hos kommunerna. Offentlighetsprincipen skulle vidare medföra en begränsad ökad insyn rent faktiskt eftersom nästan samtliga uppgifter om anordnarna redan finns hos kommunen där offentlighetsprincipen redan gäller.

Folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi har inte samma relation till kommunen som enskilda anordnare av komvux på entreprenad. Folkhögskolorna som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi är inte en del av skolväsendet. Bestämmelser om dessa aktörer finns i 24 kap. 11–15 §§ skollagen. Folkhögskolor får dock statsbidrag och rapporterar in många uppgifter till Folkbildningsrådet där de redovisas och blir offentliga.²³ Det är bl.a. uppgifter om deltagarstatistik, omdömen, pedagogisk personal samt ekonomisk redovisning.²⁴ Det finns således redan tillgång till vissa typer av uppgifter om folkhögskolor hos Folkbildningsrådet. Det är dock inte uppgifter specifikt om folkhögskolor

²² Synpunkt som framfördes vid möte med ViS 2022-10-05 och Almega Utbildningsföretagen 2022-10-18. Utbildningsanordnare med rätt att sätta betyg m.m. omfattas dock av uppgiftsskyldigheten i 26 kap. 25 § skollagen enligt 6 kap. 24 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

²³ Synpunkt som framförts av Folkbildningsrådet vid möte 2023-04-19.

²⁴ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till folkhögskolor 2023 – Villkor och fördelning*, s. 28 ff.

som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi som är de aktörer som omfattas av vårt uppdrag.

Konsekvenser för enskilda barn, elever, lärare och annan personal

Enskildas integritet

När privata aktörer jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen får det konsekvenser också för aktörernas personal, barn och elever på så vis att vissa uppgifter om dem inom ramen för verksamheten som utgångspunkt blir offentliga. Vad gäller de anställda blir t.ex. vissa uppgifter om dem i personalärenden allmänna handlingar och vad gäller elever på skolan blir t.ex. deras resultat och betyg allmänna handlingar. De förekommer känsliga uppgifter om enskilda inom de privata aktörernas verksamheter. Om offentlighetsprincipen införs skulle deras verksamhet omfattas av offentlighets- och sekretesslagen. De enskilda i de privata aktörernas verksamhet skulle därmed ha samma sekretesskydd som enskilda i de offentliga verksamheterna. De tidigare utredningarna om offentlighetsprincipen har ansett att det inte framkommit något skäl för att detta skydd skulle vara otillräckligt.²⁵ I dag skyddas barn och elever av den tystnadsplikt enligt 29 kap. 14 § skollagen som gäller för de som är eller varit verksamma i enskilt bedriven förskola, skola m.fl. Det som skyddas är ett obehörigt röjande av vissa angivna uppgifter. Av förarbetena framgår att man kan söka viss ledning i den menprövning som ska göras enligt offentlighets- och sekretesslagen för att bedöma vad som är ett obehörigt röjande. Även andra bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, t.ex. de som reglerar när sekretessen kan brytas kan ge viss vägledning.²⁶ Känsliga uppgifter om enskilda barn och elever kommer således även fortsatt att skyddas varför det inte borde vara någon märkbar skillnad i fråga om skydd för deras integritet i detta avseende. I offentlighets- och sekretesslagen gäller dock vissa tidsgränser för sekretess (se t.ex. 21 kap. 1 § tredje stycket OSL) till skillnad mot vad som gäller den tyst-

²⁵ SOU 2015:82, s. 144 och SOU 2016:62, s. 234.

²⁶ Se t.ex. prop. 1980/81:28 s. 23 och 28 samt prop. 1981/82:186 s. 26. Se också prop. 2005/06:161 s. 82 och 93 (gäller dock hälso- och sjukvård och socialtjänst).

nadsplikt som regleras i skollagen. Detta skulle möjligtvis kunna vara en nackdel för de enskilda barnen och eleverna.

Om offentlighetsprincipen införs i privata aktörer uppstår även en risk för att för mycket information lämnas ut om enskilda barn, elever eller personal till men för de enskilda. Motsvarande risk finns redan i offentliga förskolor, skolor och komvux i dag. Risken kan möjligtvis antas vara något större i de privata aktörerna inledningsvis när regelverket kring offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagen är nytt och tillräcklig kompetens inte etablerats.

Skillnaden för de enskilda blir också att andra uppgifter som inte skyddas av någon sekretessbestämmelse och utgör allmänna handlingar blir offentliga och kan lämnas ut såsom betyg, resultat, beslut och vad avser personal CV och anställningshandlingar.

12.4 Effekter utifrån intresset av insyn

12.4.1 Sammanfattande tabell

Tabell 12.2 Intresset av insyn

Fördelar	Nackdelar
Principiella skäl talar för ökad insyn i offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet så att effektiviteten kan kontrolleras och missförhållanden uppdagas. Offentlighetsprincipen utgör också en garanti för rätts-säkerhet.	Offentlighetsprincipen har ett vidare syfte än att tillgodose behovet av information om skolor och förskolor etc., bl.a. att skapa garantier mot maktmissbruk och som en del av yttrande- och informationsfriheten.
Principen om lika villkor för förskolor och skolor m.fl. talar för att insynen ska vara densamma i dessa.	Villkoren blir inte lika, eftersom den mass-mediala och politiska uppmärksamheten är större för enskilt bedrivna skollagsreglerad verksamhet än för den som bedrivs av myndigheter.
	Villkoren blir inte lika, eftersom antalet små aktörer är större inom den enskilt bedrivna skollagsreglerade verksamheten än inom den som bedrivs i form av myndigheter.
	Villkoren är inte lika, eftersom kommunala förskolor och skolor kan få stöd från den centrala förvaltningen i kommunen med bl.a. rådgivning från jurist/arkivarie och tillhandahållande av administrativa system.

Fördelar	Nackdelar
	Villkoren för privat bedriven komvux blir inte lika, eftersom kommunen är huvudman för denna verksamhet. Detta innebär att utbildningsanordnarnas uppdrag är kortsiktiga men också att kommunen redan har de uppgifter om anordnarna som är nödvändiga.
Insyn i offentligt finansierad verksamhet gör sig gällande med likartad styrka oavsett yttre verksamhetsform.	
Även enskilda utövare av skollagsreglerad verksamhet kan bli föremål för JÖ:s och JK:s granskning.	Privata aktörer är mer sårbara vid misslyckande av hanteringen av offentlighetsprincipen än myndigheter: <ul style="list-style-type: none"> – en renommékada är allvarligare p.g.a. påverkan på tillströmningen av barn/elever, – enskilda aktörer är utsatta för tillsyn och prövning av kommunen respektive Skolinspektionen där brister i tillämpningen av offentlighetsprincipen skulle kunna få betydelse.
Ansvar för tjänstefel och skadestånd kan bidra till att öka rättssäkerheten och garantera att de krav som uppställs följs.	Personal som hanterar allmänna handlingar riskerar ytterst att kunna dömas för tjänstefel.
	Svårt att särskilja verksamheter som omfattas av offentlighetsprincipen för enskilda anordnare av komvux, där det oftast tillhandahålls både offentligt finansierad utbildning och företagskunder i samma företag.

12.4.2 Fördelar

Principiella skäl talar för offentlighetsprincipen

I ett demokratiskt samhälle är det av grundläggande betydelse att den offentliga verksamheten så långt som möjligt sker i öppna former och under insyn av allmänhet och massmedier. Förenklat kan man säga att offentlighetsprincipen fyller tre syften. Den utgör en garanti för rättssäkerheten, för effektiviteten i förvaltningen och för effektiviteten i folkstyret. Den ger garantier mot maktmissbruk och felaktig användning av allmänna medel. Den gör det möjligt för allmänheten att kontrollera myndigheternas handläggningsrutiner, ambitioner och effektivitet. Den skapar förutsättningar för en medbor-

gerlig kontroll av att den offentliga makten utövas under lagarna (jämför 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen).²⁷

Även om det finns skillnader mellan de privata aktörer som bedriver skollagsreglerad verksamhet och de offentliga aktörerna så är den verksamhet de bedriver offentligt finansierad som innefattar myndighetsutövning mot enskilda. En verksamhet som är finansierad av det allmänna, oberoende av i vilken form det sker, bör ge medborgarna en möjlighet att kontrollera om verksamheten är effektiv. Det bör också vara möjligt att uppdaga missförhållanden. Detta förutsätter transparens. Offentlighetsprincipen fyller således en viktig funktion i det demokratiska samhället genom att det allmännas granskning underlättas av att allmänheten har rätt till insyn i offentligt finansierade verksamheter. Det möjliggör också en öppen debatt om hur statens tillgångar ska användas och hur verksamheter ska kunna utvecklas.

Som konstateras i betänkandet SOU 2016:62 är kontrollfunktionen extra viktig t.ex. i förskoleverksamhet där barnen framför allt på grund av sin låga ålder har en mycket begränsad möjlighet att underrätta omgivningen om eventuella brister i verksamheten. Inom en förskoleverksamhet kan uppgifter om t.ex. allmänna rutiner i verksamheten, bemanning, personalens utbildningsnivå, kostnader för barnens måltider och mottagande i förskolan vara av intresse för allmänheten.

Slutsatsen i tidigare betänkandena är att de funktioner som beskrivits är lika viktiga i en verksamhet som är offentligt finansierad men privat bedriven som i en offentligt bedriven verksamhet. Vi delar denna uppfattning. Syftet med offentlighetsprincipen är därför vidare än att enbart kontrollera myndighetsutövningen i en verksamhet.

Lika förutsättningar ska råda för samtliga som bedriver skollagsreglerad verksamhet

Redan när friskolereformen infördes var principen om lika villkor för all offentligt finansierad verksamhet inom skolväsendet, oavsett huvudmannaskap, en grundsten inom skollagstiftningen. Även skol-

²⁷ Heuman, *Tryckfrihetsförordningen (1949:105)*, 2 kap., Lexino 2021-08-06, hämtad från JUNO 2022-06-16.

lagen vilar på denna grund.²⁸ Principen om lika villkor innebär att varje skola, oavsett om den är fristående eller offentlig, ska ha möjlighet att verka på lika villkor. Det gäller också ekonomiska villkor.²⁹

Vad gäller allmänhetens rätt till insyn råder det dock i dag inte lika förutsättningar utan denna är beroende av om skolan eller förskolan har en enskild huvudman eller en offentlig huvudman. Det samma gäller för komvux som drivs av privata aktörer och för folkhögskolor som bedriver kurser som motsvarar sfi. Enligt dagens regelverk omfattas inte privata aktörer som driver skollagsreglerad verksamhet av handlingsoffentligheten och allmänheten har således ingen generell rätt till insyn i deras verksamhet.

Ett av de viktigaste syftena med friskolereformen var att åstadkomma största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola vilket innebär att de måste ha en möjlighet att bedöma kvalitet och villkor för olika skolor.³⁰ Detta förutsätter att verksamheten är öppen för insyn. En generell rätt för allmänheten till insyn i samtliga huvudmäns verksamhet skulle underlätta det.

Denna grundläggande princip talar således för att rätten till insyn i förskolorna och skolorna ska vara densamma i de fristående skolorna, förskolorna och enskilda utbildningsanordnarna som bedriver komvux som i de kommunala. Det har inte framkommit några principiella skäl mot denna princip.

Antalet skolor och förskolor som drivs av enskilda huvudmän har ökat stadigt sedan 1990-talet. I samband med att rätten att ta del av allmänna handlingar utvidgades till att gälla även vissa privata subjekt enligt en bilaga och sedan också till kommunalt ägda bolag var motivet för denna utvidgning främst att intresset av insyn i offentligt finansierad verksamhet i princip gjorde sig gällande med likartad styrka oavsett yttre verksamhetsform.³¹ Detta argument framfördes även i lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*.³²

Vad lagstiftaren tidigare uttalat i samband med utvidgningen av insynsrätten om intresset av insyn i offentligt finansierad verksamhet oavsett form för verksamheten kan fortfarande anses ha giltighet.

²⁸ Se t.ex. prop. 1991/92:95 s. 1, prop. 2009/10:165 s. 206–207 och prop. 2013/14:112 s. 12.

²⁹ Se t.ex. prop. 2013/14:112 s. 12.

³⁰ Prop. 1991/92:95 s. 8 och 9.

³¹ Prop. 1986/87:151 s. 148 f. och prop. 1993/94:48 s. 18 f.

³² Lagrådsremiss den 15 februari 2018, *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*, s. 18–19.

Enskilda utövare av skollagsreglerad verksamhet kan bli föremål för Justitieombudsmannens och Justitiekanslerns granskning

Förslagen innebär att den myndighetsutövande delen av verksamheten, dvs. utlämnandeärende blir underkastade Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsyn.³³

JO är en del av riksdagens kontrollmakt. JO:s uppdrag är att granska att myndigheterna arbetar enligt de lagar och regler som styr deras arbete, särskilt sådana lagar som berör enskildas rättigheter och skyldigheter i förhållande till det allmänna. Utgångspunkten för JO:s verksamhet är att den enskildes intresse ska bli föremål för en lagenlig och i övrigt korrekt behandling från myndigheternas sida.³⁴ Enskilda kommer således ha möjlighet att anmäla de privata aktörerna till JO om reglerna om handlingsoffentlighet inte iakttas.

JK har till uppgift att granska att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar och att de även i övrigt fullgör sina uppgifter. JK bedriver inte någon omfattande tillsynsverksamhet utan koncentrerar sig i huvudsak på frågor om rätts säkerhet, yttrandefrihet, offentlighet och s.k. systemfel hos myndigheterna.³⁵

Genom att de privata aktörerna underställs JO:s och JK:s tillsyn i denna del stärks de enskildas rättigheter.

Ansvar för tjänstefel och skadestånd bidrar till att öka rättssäkerheten

Prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning vilket innebär att reglerna för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) samt reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga. Enligt 20 kap. 1 § brottsbalken kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens

³³ Se 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän där det framgår bl.a. att annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning står under myndighetens tillsyn såvitt avser denna hans verksamhet samt 3 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn där motsvarande reglering finns.

³⁴ JO:s hemsida, <https://www.jo.se/sv/Om-JO/>, hämtad 2022-11-30.

³⁵ JK:s hemsida, <https://www.jk.se/tillsyn/>, hämtad 2022-11-30.

befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar.

Skadeståndsansvar kan aktualiseras för staten eller en kommun om skada orsakas vid myndighetsutövning under vissa i bestämmelsen angivna förhållanden (3 kap. 2 § skadeståndslagen). Enligt regeln uppstår ersättningsskyldighet vid skador som räknas upp i punkt 1 orsakade vid myndighetsutövning ”i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar”. Härmed kan verksamheter som inte faller direkt inom den statliga eller kommunala sfären omfattas av regelns ansvar. Syftet är att fånga in situationen där en verksamhet som hör till det område som naturligt kännetecknas av myndighetsutövning privatiseras.³⁶

Förslagen innebär också att den som röjer en uppgift som han eller hon enligt offentlighets- och sekretesslagen är skyldig att hemlighålla kan dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § Brottsbalken (BrB).

De straffrättsliga och skadeståndsrättsliga regler som finns får antas bidra till att regelverket följs och att rättssäkerheten stärks.

12.4.3 Nackdelar

Offentlighetsprincipen har ett vidare syfte

Även om offentlighetsprincipens syfte gör sig gällande med likartad styrka i vissa avseenden är den från början avsedd att tillämpas för statliga och kommunala myndigheter. Offentlighetsprincipen har också ett vidare syfte än att tillgodose behovet av information om förskolor och skolor etc., bl.a. att kunna kontrollera effektiviteten i folkstyret och vara en del av yttrande- och informationsfriheten. Behovet av att kontrollera effektiviteten i folkstyret kan vara relevant även i privat verksamhet som är helt eller nästan helt finansierad av skattemedel.

De privata aktörerna är finansierade av offentliga medel, men är självständiga privata rättssubjekt. Företrädare för privata aktörer har därför framfört att t.ex. huvudmannen för en fristående skola varken består av folkvalda representanter eller utgör en myndighet, trots att verksamheten har inslag av myndighetsutövning. Enligt deras mening

³⁶ Schultz Mårten, *Skadeståndslag (1972:207) 3 kap. 2 §*, Lexino 2015-04-28 (JUNO).

är det därför oerhört viktigt att värna offentlighetsprincipens betydelse och inte urvattna den genom att applicera den på privat verksamhet. I detta avseende skiljer sig förutsättningarna för verksamheten avsevärt åt, där den konstitutionella makten behöver granskas ur ett allmänt perspektiv i den kommunala verksamheten, medan det i stället är den myndighetsutövning som utförs i den fristående skolan som behöver granskas. De privata aktörerna menar således att fristående skolor och kommunala huvudmän har olika förutsättningar i den del som avser handlingsoffentlighet. Enligt dem är det därför inte rimligt att hänvisa till likabehandlingsprincipen för ett införande av offentlighetsprincipen i fristående verksamhet.³⁷

Andra förutsättningar för privata aktörer

En grundläggande princip som gäller för förskolor, skolor och komvux är principen om lika villkor. Denna princip talar för att även insynen ska vara densamma i enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare som bedriver skollagsreglerad verksamhet. Villkoren kommer dock inte att bli lika i offentliga huvudmän, enskilda huvudmän och utbildningsanordnare eftersom dessa aktörer skiljer sig åt i vissa avseenden. Nedan redogörs för i vilka avseenden aktörerna skiljer sig åt och vad det kan innebära för de privata aktörerna om offentlighetsprincipen införs.

Missbruk av offentlighetsprincipen

Det har av branschorganisationer och representanter för olika huvudmän för fristående förskolor och skolor framförts en oro för att offentlighetsprincipen kan komma att missbrukas genom att stora mängder handlingar begärs utlämnande endast i syfte att försvåra kärnverksamheten hos dem. De privata aktörerna har uppgett att de riskerar att bli utsatta av missnöjda personer kopplade till verksamheten såväl som av politiskt motiverade rättshaverister.³⁸

³⁷ Se Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82).

³⁸ Se Friskolornas Riksförbunds yttrande över betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor*, s. 14–15. Det har även framförts på Skolinformationsutredningens hearing för fristående förskolor och skolor.

Som diskuteras i kapitel 14 kommer intresset för att begära ut handlingar troligtvis påverkas av den allmänna debatten om fristående förskolor och skolor generellt såväl som om något missförhållande uppdragas. Det är rimligt att anta att det kommer finnas ett stort intresse för att begära ut handlingar hos fristående förskolor och skolor inledningsvis när offentlighetsprincipen införs men att detta intresse kommer avta efter ett tag. Det är dock också sannolikt att det kommer finnas ett konstant större intresse av att begära ut handlingar hos i vart fall vissa av de privata aktörerna än de kommunala. Frågan är dock om det finns en risk för att de fristående förskolorna och skolorna kommer att utsättas för missbruk av offentlighetsprincipen genom frekventa eller omfattande ärenden om utlämnande av allmänna handlingar, vilket de befarar.

Vad gäller missbruk av offentlighetsprincipen i kommunala och statliga myndigheter har detta utretts år 2017.³⁹ I Justitiedepartementets promemoria behandlas frågor som rör hanteringen av frekventa och omfattande ärenden om utlämnade av allmänna handlingar. Inom ramen för uppdraget utfördes en enkätundersökning som visade att ärendena sällan ger upphov till stora problem för myndigheterna även om många av myndigheterna upplevt denna typ av ärenden. Enkäten skickades ut till 636 statliga myndigheter, kommuner, regioner och statliga affärsverk under hösten 2016 och den besvarades av knappt 340 myndigheter. Hälften av myndigheterna uppgav att de frekventa eller omfattande framställningarna medfört konsekvenser för fullgörande av myndighetens övriga uppgifter. I stort sett alla myndigheter angav att annat arbete fått stå tillbaka under handläggningen av ärendet och att annat löpande arbete prioriterats ned. Ett tiotal myndigheter vittnade om stress och arbetsmiljöproblem och ett tjugotal myndigheter angav att framställningarna medfört övertidsarbete och/eller att extrapersonal fått kallas in för att bistå myndigheten. I promemorian angavs ett antal hanteringstips, dvs. åtgärder som myndigheterna kan vidta för att effektivt hantera de aktuella situationerna. Utredningen kom således fram till att det inte fanns något behov av att föreslå förändringar i den grundläggande rätten att ta del av allmänna handlingar. Det föreslogs mindre ändringar, bl.a. i form av att myndigheter skulle kunna kräva att avgiften för kopior betalades i förskott under vissa omständig-

³⁹ Se Ds 2017:37, *Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling*.

heter.⁴⁰ Detta förslag har i huvudsak sedan genomförts genom en ny bestämmelse, 6 kap. 1 a § i OSL.⁴¹

Även om det inte går att bortse helt från att det finns en risk för att offentlighetsprincipen kan missbrukas just för att det rör sig om privata aktörer som driver skollagsreglerad verksamhet så bedömer vi denna risk för missbruk av offentlighetsprincipen generellt sett – utifrån den undersökning som genomförts vad gäller statliga och kommunala myndigheter i promemorian – som liten. Å andra sidan finns det anledning att utgå från att de allra minsta privata aktörerna ändå framstår som mer sårbara än de kommunala vad gäller utlämnandefrågor även om det inte skulle röra sig om så frekventa förfrågningar om allmänna handlingar att det kan klassas som missbruk av offentlighetsprincipen. Om t.ex. någon av de allra minsta förskolorna som drivs som föräldrakooperativ skulle få flera utlämnandefrågor under samma period skulle de enligt de beskrivningar som de gett ha svårt att hantera dessa inom ramen för sin verksamhet med omkring sju anställda och en ideellt arbetande styrelse. Det bör även beaktas att de mindre kommunala förskolorna och skolorna ofta har möjlighet till stödfunktioner i form av rådgivning och kanske även resurser centralt i kommunen som de privata aktörerna saknar.

Avgöranden från JO på området tyder också på att en myndighet utifrån kravet på skyndsamhet som uppställs i tryckfrihetsförordningen får göra en bedömning av vilken resurs som är rimlig att avsätta för en viss begäran i förhållande till myndighetens storlek. En begäran av ett väldigt omfattande material får alltså ta längre tid. Är det en liten verksamhet får en viss avvägning göras i förhållande till övriga viktigare arbetsuppgifter.⁴²

Vad gäller de enskilda utbildningsanordnarna antas intresset däremot inte vara lika stort som för fristående förskolor och skolor. För enskilda anordnare av komvux på entreprenad är kommunen huvudman för den verksamheten och anordnarna anlitas efter en upphandling. Deras verksamhet är av den anledningen inte lika omdebatterad och uppmärksammas som de fristående förskolorna och skolornas. Vi antar därför att de enskilda anordnarna av komvux inte heller riskerar att bli utsatta för politiskt motiverade angrepp i form av personer som begär ut många handlingar eller gör det vid upp-

⁴⁰ Ibid, s. 9 och 53–54.

⁴¹ Prop. 2019/20:179 och SFS 2020:961.

⁴² Se vidare avsnitt 4.3.

repade tillfällen. Representanter för enskilda utbildningsanordnare har dock framfört att flera av deras elever kan missbruka offentlighetsprincipen genom att vid upprepade tillfällen begära ut samtliga handlingar. De har också angett att många elever som går på komvux har en snårig bakgrund i skolan. Dessa elever kan därför av missnöje vilja ställa till med problem för utbildningsanordnaren.⁴³ Även om det inte helt går att bortse från att det finns en sådan risk så bedömer vi denna risk som liten.

Även representanter för folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi ser att det kan finnas en viss risk för att mycket handlingar kommer begäras ut av dem eftersom det finns fördomar om deras verksamhet. Det begärs t.ex. ut mycket handlingar från Folkbildningsrådet vilket kan innebära att det kommer begäras ut många handlingar även hos enskilda folkhögskolor om offentlighetsprincipen införs.⁴⁴ Liksom för övriga enskilda utbildningsanordnare bedömer vi att det visserligen finns en risk för att offentlighetsprincipen kan missbrukas i dessa aktörer i vissa fall men att denna risk ändå framstår som liten mot bakgrund av den utredning som gjorts 2017.

Större konsekvenser vid misstag i hanteringen av offentlighetsprincipen

Statliga och kommunala myndigheter står under JO:s och JK:s tillsyn avseende deras hantering av begäran om utlämnande av allmänna handlingar.⁴⁵ Genom att enskilda juridiska personer jämställs med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen kommer även deras hantering av dessa ärenden, som utgör myndighetsutövning, att vara underkastade JO och JK:s tillsyn. Företrädare för de enskilda huvudmännen för fristående skolor, förskolor och fritidshem har framfört att de riskerar att drabbas betydligt hårdare än offentliga aktörer vid misstag i hantering av offentlighetsprincipen. Utöver JO:s granskning anser representanter för enskilda huvudmän att det finns en risk för att efterlevnaden av offentlighetsprincipen blir en del av kommunens respektive Skolinspektionens tillsyn av de fristående förskolorna och skolorna. Detta kan till och

⁴³ Synpunkt som framfördes vid möte med ViS 2022-10-05.

⁴⁴ Synpunkt som framfördes vid möte med RIO 2023-05-15.

⁴⁵ Se 2 § lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 3 § lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

med vid allvarliga missförhållanden innebära att tillsynsmyndigheten kan återkalla ett godkännande av en enskild huvudman inom skolväsendet⁴⁶. En oro finns också för att de privata aktörerna riskerar att bli uthängda i media vid eventuella misstag i hanteringen av offentlighetsprincipen. Det skulle kunna få stora konsekvenser för förskolan eller skolans renommé, vilket i sin tur kan påverka tillströmningen av barn och elever.

Vad gäller den oro som framförts för att enskilda huvudmäns godkännande kan återkallas om offentlighetsprincipen missbrukas bedömer vi att det i och för sig finns en teoretisk möjlighet att detta blir en del av kommunernas respektive Skolinspektionens tillsyn av enskilda huvudmän. I förarbetena framhålls att det i tidigare fall där ett godkännande har återkallats har handlat om samtidigt förekommande brister rörande exempelvis undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, trygghet och studiero, åtgärder mot kränkande behandling, bedömning och betygssättning samt systematiskt kvalitetsarbete. Bedömningen av om det föreligger missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten förutsätter en helhetsbedömning i det enskilda fallet.⁴⁷ Vår bedömning är att bristande tillämpning av offentlighetsprincipen sällan kan anses vara ett allvarligt missförhållande eller att detta kommer vara en vägande grund i en sådan helhetsbedömning. Det framstår därför som osannolikt att enbart bristande efterlevnad av offentlighetsprincipen kan medföra att ett godkännande återkallas eller ett tillstånd vägras.

Det bör även noteras att Skolinspektionen får, när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun, förbjuda huvudmannen att driva verksamheten vidare under motsvarande förutsättningar som gäller vid återkallelse av godkännande för fristående huvudmän.

Särskilda förutsättningar för enskilda anordnare av komvux

En viktig skillnad vad gäller enskilda utbildningsanordnare av komvux är att kommunen alltid är huvudman för komvux och att kommunen således bestämmer om de vill anlita någon på entreprenad för att utföra komvux åt dem. De styr också de enskilda anordnarnas förut-

⁴⁶ Jämför 26 kap. 3 och 4 §§ skollagen samt 26 kap. 13 § skollagen.

⁴⁷ Se prop. 2021/22:45 s. 32–33.

sättningar genom villkor i avtalen. Eftersom de enskilda anordnarna oftast anlitas på entreprenad gäller avtalet dessutom under en begränsad tid och som högst i fyra år. Deras uppdrag är alltså relativt kortsikliga. Som kommer beröras mer nedan är det också vanligt att utbildningsföretagen bedriver annan verksamhet utöver komvux på entreprenad. Det är dock endast den offentligt finansierade och skollagsreglerade delen som omfattas av förslagen.

En konsekvens av att kommunen har huvudmannaskapet för komvux är också att de har behov av uppgifter och dokumentation från de enskilda anordnarna. Detta innebär att kommunen ofta har de flesta av de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen. Hos kommunen är uppgifterna som utgångspunkt redan i dag offentliga. Det är också kommunen i egenskap av huvudman som är ansvarig för att uppgifter om de enskilda anordnarna av komvux rapporteras in till SCB. Skillnaden i huvudmannaskap jämfört med fristående förskolor och skolor innebär alltså att det mesta av den information som behövs på skolområdet avseende enskilda anordnare av komvux redan finns hos kommunen.

Om offentlighetsprincipen skulle införas för de enskilda anordnarna av komvux på entreprenad skulle lika villkor alltså gälla för insynen. Däremot skulle den stora skillnaden i huvudmannaskap bestå. Offentlighetsprincipen skulle vidare medföra en begränsad ökad insyn rent faktiskt eftersom nästan samtliga uppgifter om anordnarna redan finns hos kommunen där offentlighetsprincipen gäller.

Större antal små aktörer och avsaknad av stödfunktioner

Av den statistik som finns om enskilda huvudmän och utbildningsanordnare framgår att en stor andel av de enskilda huvudmännen för förskola och skola är små. Vad gäller enskilda huvudmän för förskolor har hälften av aktörerna mindre än 28 barn och sju anställda pedagogisk personal. Det kan jämföras med kommuner där den minsta kommunen 2021 hade knappt 80 barn i sin förskoleverksamhet.

De privata aktörerna som bedriver skollagsreglerad verksamhet skiljer sig också från offentliga aktörer på så vis att de saknar stödfunktioner från den centrala förvaltningen som de kommunala förskolorna och skolorna kan få. Det kan röra sig om administrativa

system, stöd från kommunjurist eller arkivarie eller hjälp med större och principiella ärenden. Detta utvecklas och beaktas i kapitel 14.

Svårt att särskilja verksamheter som omfattas av offentlighetsprincipen för enskilda anordnare av komvux

Komvux på entreprenad är en utbildningsform som skiljer sig åt på flera sätt från de övriga. En av de stora skillnaderna vad gäller komvux på entreprenad är som framgår ovan att kommunen fortfarande är huvudman för utbildningen (23 kap. 2 § skollagen). En annan är att utbildningen bedrivs i form av kurser (se 20 kap. 5 § skollagen).

I remissvaren över betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) har det lyfts att det är vanligt att utbildningsföretagen tillhandahåller både offentligt finansierad utbildning och personalutbildning till företagskunder i samma företag. Att införa offentlighetsprincipen skulle därför enligt remissvaren orsaka allvarliga problem, där företagen skulle tvingas bygga upp två separata strukturer i samma företag. Det ifrågasätts också hur företaget verksamhetsmässigt ska kunna skilja på finansieringskällorna och koppla det till upprättande av hantering av offentliga handlingar. Det har påpekats att den tidigare utredningen helt saknar svar på den frågan.⁴⁸ Enligt förslagen är det enbart den offentligt finansierade delen av verksamheten som kommer omfattas av offentlighetsprincipen. Det bör därför vara möjligt att fortsatt ha både offentligfinansierad utbildning som personalutbildning till företagskunder i samma företag.

För att få ett bättre underlag för bedömningen av för- och nackdelar med offentlighetsprincipen i just dessa verksamheter har vi haft kontakt med branschorganisationerna Vuxenutbildning i samverkan, ViS och Almega Utbildningsföretagen och några av deras medlemsföretag. Att utbildningsföretagen tillhandahåller både offentligt finansierad utbildning och annan utbildning i samma företag framfördes också vid våra kontakter med ViS och Almega Utbildningsföretagen. De uppgav också att det är vanligt förekommande att de har flera elever från olika kommuner i samma klassrum.⁴⁹

Som utvecklas i kapitel 14 gör vi dock bedömningen att utbildningsanordnarna bör hålla uppgifterna hänförliga till respektive

⁴⁸ Utbildningsföretagen Almega remissvar 2017-02-20 över *betänkandet Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62).

⁴⁹ Möte med ViS 2022-10-05 och möte med Almega Utbildningsföretagen 2022-10-18.

kommun ordnade och avgränsade från övrig verksamhet eftersom de är skyldiga att lämna informationen till respektive kommun. Några svårigheter att avgränsa vilka handlingar och uppgifter som rör respektive kommun och dess elever bör alltså inte uppstå. Däremot kan det bli svårt att avgöra till vilken del handlingar som rör personal som arbetar med både offentligt finansierad utbildning och annan utbildning hör till såsom anställningsavtal, löner och CV. Likaså gäller handlingar som rör mera övergripande ekonomiska frågor i företaget. Behov av att särskilja handlingar med olika offentlighetsstatus finns redan i dag t.ex. i vissa av de privaträttsliga organ som räknas upp i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. I prop. 2016/2017:31 (s. 28 f.) bedömde regeringen att det inte helt går att undvika sådana gränsdragningssvårigheter, men att det i de allra flesta fall bör vara tydligt för dem som arbetar i verksamheten om det är en offentligt finansierad verksamhet eller inte. Rättspraxis beträffande denna avgränsning är dock begränsad. Det finns därför sammantaget anledning att anta att det kan uppstå avgränsningsfrågor i dessa verksamheter.

Representanter för folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi har framfört att sfi visserligen endast utgör en liten del av deras verksamhet men att det inte kommer vara något problem för dem att hålla handlingar som hör till den offentligt finansierade delen åtskilda från övriga handlingar i verksamheten. De har uppgett att de redan måste hålla isär sina handlingar.⁵⁰ Den problematik som enskilda anordnare av komvux på entreprenad beskriver bör alltså inte vara aktuell för dem.

Regler för tjänstefel blir tillämpliga vid utlämnande frågor

Prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning vilket innebär att reglerna för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken blir tillämpliga. För att dömas för tjänstefel krävs att man uppsåtligt eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften. Oaktsamhet kan t.ex. bestå i att inte skaffa sig kännedom om eller inte hålla reda på de regler som gäller för myndig-

⁵⁰ Synpunkt som framförts vid möte med RIO 2023-05-15.

hetsutövning.⁵¹ I ett refererat avgörande från hovrätten ansågs en rektor för ett universitet av oaktsamhet bl.a. åsidosatt sina åligganden i tjänsten genom att inte tillse att handlingar blev tillgängliga för utlämnade i enlighet med domar från kammarrätten. I avgörandet hade personal förstört omfattande mängder handlingar som kammarrätten bedömt var allmänna handlingar och skulle lämnas ut.⁵² Detta rör sig således om en situation där de personer som dömts inte bara åsidosatt de regler som finns utan dessutom i strid med domar förstört handlingar vilket talar för att det krävs väldigt mycket för fällande dom i denna typ av frågor.

Felaktiga bedömningar enligt sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen utgör normalt sett inte grund för tjänstefel. För den enskilda kan det dock upplevas som en nackdel att ytterst riskera straffansvar samtidigt som det för allmänheten utgör en viktig rättssäkerhetsgaranti.

Slutligen innebär förslagen att den som röjer en uppgift som han eller hon enligt offentlighets- och sekretesslagen är skyldig att hemlighålla kan dömas till ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § BrB. Eftersom det straffbara området avser om någon röjer uppgift som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning är denna bestämmelse redan tillämplig för personalen avseende den tystnadsplikt som regleras i 29 kap. 14 § skollagen och som gäller de som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, skola m.m.

⁵¹ Se Bäcklund m.fl. *Brottsbalken – En kommentar till 20 kap. 1 §*, (8 juni 2022 JUNO, hämtad 2022-07-11.

⁵² RH 2007:31.

12.5 Effekter utifrån kostnader

12.5.1 Sammanfattande tabell

Tabell 12.3 Kostnader

Fördelar	Nackdelar
Förslaget innebär inte så stora kostnader för staten och kommunerna.	Särskilt kommunala arkivmyndigheter kommer att få vissa ökade kostnader, när enskilda anordnare av skollagsreglerad verksamhet ska följa arkivlagens regler. De privata aktörerna kommer att få bära de kostnader som uppstår. Detta trots att de inte har något emot att lämna och tillgängliggöra de uppgifter som behövs för informationsförsörjningen på skolområdet.
	De nya kraven innebär en ökad administration och ökade kostnader för de privata aktörerna, t.ex. när det gäller personalkostnad och utbildning/kompetensutveckling. Den ökade administrationen och de ökade kostnaderna är svåra att uppskatta med anledning av att de privata aktörerna skiljer sig åt från varandra vad avser storlek, driftsform placering osv.
Införande av offentlighetsprincipen är en kostnad endast för befintliga enskilda utövare av skollagsreglerad verksamhet. Nya aktörer har med sig kostnaden redan när man överväger en etablering.	Nya aktörer måste räkna med kostnaden för offentlighetsprincipen redan när man överväger en etablering. Nya etableringar kan därmed utebli. Offentlighetsprincipens krav skulle kunna medföra oproportionerliga krav för små aktörer.
De små aktörerna kommer sannolikt att hantera färre allmänna handlingar och har då möjlighet att hålla sin registrering av allmänna handlingar relativt enkel och på så vis begränsa kostnaderna.	De små aktörerna har inte stordriftsfördelar som de större huvudmännen åtnjuter vid t.ex. inköp av administrativa system och organisering av administrationen. Om inte de ökade kostnaderna ersätts kan det leda till att resurser behöver tas från kärnverksamheten.

12.5.2 Fördelar

Låga kostnader för det allmänna

Införandet av offentlighetsprincipen hos privata aktörer som driver skollagsreglerad verksamhet kommer att medföra ökade kostnader (detta utvecklas i kapitel 14). Även om alternativet kommer innebära en del kostnader för kommuner som t.ex. föreslås bli arkivmyndighet och staten, där bl.a. JO och JK kommer bli tillsynsmyndigheter, domstolarna som kan överpröva de privata aktörernas beslut om utlämnande av handling och Skolverket som kan komma att behöva tillhandahålla stödmaterial om hanteringen av offentlighetsprincipen, så har det i de tidigare betänkandena beräknats medföra mindre ökade kostnader för staten samt kunna finansieras genom avgifter med full kostnadstäckning för kommunerna.⁵³ Införande av offentlighetsprincipen kommer således främst att medföra kostnader för de privata aktörerna. En alternativ lösning i form av en sekretessbrytande bestämmelse i förhållande till 24 kap. 8 § OSL är dock det alternativ som sannolikt skulle vara minst kostsamt för samtliga.

Ökad kostnad endast för befintliga enskilda huvudmän och utbildningsanordnare

Den ökade administrationen och de ökade kostnaderna som införande av offentlighetsprincipen skulle medföra är en ökad kostnad endast för befintliga enskilda huvudmän och utbildningsanordnare av skollagsreglerad verksamhet. Nya aktörer kan beakta kostnaden redan när de överväger en etablering.

De små aktörerna kan begränsa kostnaderna

Som redogörs för i kapitel 14 kommer de små aktörerna sannolikt att hantera färre handlingar. De antas därför inte vara i behov av att införskaffa administrativa system för diarieföring och arkiv. De bör i stället ha möjlighet att hålla sin registrering av allmänna handlingar relativt enkel och på så vis begränsa kostnaderna.

⁵³ Se SOU 2015:82, s. 141–142 och SOU 2016:62 s. 230–233.

Eftersom antalet handlingar som kommer hanteras bedöms som relativt begränsade såväl som antalet förfrågningar om allmänna handlingar som kommer hanteras antas också den ökade tillgängligheten kunna hanteras inom organisationen, t.ex. genom att rektor eller befintlig personal sköter de tillkommande arbetsuppgifterna. De små aktörerna antas således kunna begränsa sina kostnader till viss del om offentlighetsprincipen införs.

12.5.3 Nackdelar

Ökad administrativ börda och ökade kostnader för privata aktörer

Som utvecklas i kapitel 14 kommer införande av offentlighetsprincipen innebära nya krav på de privata aktörerna. Offentlighetsprincipen och bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen är nya regelverk för privata aktörer att tillämpa i sin verksamhet. Insatser för att anpassa verksamheten till offentlighetsprincipens krav kommer därför bli nödvändiga. Administrativa arbetsuppgifter kommer också tillkomma för att aktörerna ska kunna efterleva offentlighetsprincipens krav.

Den ökade administrativa bördan och de ökade kostnaderna kommer inte att vara densamma för samtliga privata aktörer. Som framgår av den statistik som presenterats om fristående förskolor, skolor, fritidshem, anordnare av komvux på entreprenad samt folkhögskolor som bedriver utbildning motsvarande komvux i sfi är det fråga om aktörer av olika storlek och form, se kapitel 6. Detta är faktorer som kommer påverka den administrativa bördan. En annan faktor som kommer få betydelse för de befintliga privata aktörerna är vilket utgångsläge de har samt hur deras dokumenthantering, administration och organisation ser ut i dag. De privata aktörernas utgångsläge beskrivs i kapitel 5 och analyseras i avsnitt 14.

Vid införande av offentlighetsprincipen tillkommer dock även helt nya moment för de privata aktörerna utöver den befintliga dokumenthanteringen. De ska hantera inkommande och upprättade dokument samt ta ställning till om det är allmänna handlingar. Är det allmänna handlingar ska de registreras alternativt hållas ordnade. Förfrågningar om allmänna handlingar ska hanteras och sekretess-

prövningar göras. De allmänna handlingarna ska även arkiveras eller gallras enligt bestämmelser i arkivlagen.

Det är oundvikligt att det kommer innebära en ökad administration och vissa ökade kostnader för de privata aktörer som omfattas av vårt uppdrag. I kapitel 14 analyseras hur den administrativa bördan för de privata aktörer som omfattas av vårt uppdrag påverkas om offentlighetsprincipen skulle införas. Beräkningar görs av hur stor kostnaden skulle bli utifrån olika typfall och scenarier, se avsnitt 14.5 och 14.6.

Kommunala arkivmyndigheter kommer få vissa ökade kostnader

De kommunala arkivmyndigheterna föreslås att bli tillsynsmyndighet för de privata aktörerna som bedriver skollagsreglerad verksamhet. Det innebär att de kommunala arkivmyndigheterna kommer få ökade kostnader när enskilda anordnare av skollagsreglerad verksamhet ska följa arkivlagens regler. Förslagen utgår också från att de kommunala arkivmyndigheterna ska ges möjlighet att ta ut avgifter från de privata aktörerna för att finansiera den ökade kostnaden. Vid bestämmande av avgift får varje kommun själv fastställa de avgifter som ska tas ut enligt de generella bestämmelserna i kommunallagen (se t.ex. 2 kap. 5 och 6 §§ kommunallagen). Enligt bestämmelserna i kommunallagen ska de dock tillämpa självkostnadsprincipen vid bestämmande av avgifter. Den avgift kommunerna kan ta ut begränsas således av denna princip. Eftersom kostnaden till stor del kan finansieras genom en avgift från de privata aktörerna innebär det att de privata aktörerna kommer att få bära en stor del av de kostnader som uppstår för de kommunala arkivmyndigheterna.

Vad gäller de enskilda anordnarna av komvux på entreprenad konstaterar vi i avsnitt 11.2.2, att de endast jämställs med myndigheter under avtalstiden eftersom det enbart är då de bedriver offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet. Vi konstaterar också att de får anses ha upphört att bedriva myndighet i arkivlagens mening när de inte längre har något avtal med någon kommun, vilket innebär att de ska lämna över sitt arkiv inom tre månader till den kommunala arkivmyndigheten (14 § arkivlagen). Det innebär att den kommunala arkivmyndigheten kommer få kostnader för att hantera dessa aktörers arkiv som inte kommer kunna ersättas av någon avgift.

Kostnaden kan innebära att nya etableringar uteblir

Den ökade administrationen och de ökade kostnaderna utgör en ny kostnad enbart för de befintliga enskilda huvudmännen och utbildningsanordnarna. De nya aktörerna har med sig kostnaden redan när de överväger en etablering. De ökade kraven och kostnaderna kan dock medföra ett minskat intresse för nya etableringar. Så kan bli fallet framför allt för små aktörer. Statistik från Skolinspektionen de senaste åren visar att det redan är stora aktörer som dominerar skolmarknaden. Av de 107 ansökningar som Skolinspektionen godkände inför läsåret 2022/2023 kom 84 ansökningar från sökande som ingår i en skolkoncern. Totalt 27 koncerner stod bakom de 84 ansökningarna.⁵⁴ De uppgifter om enskilda huvudmän som utredningen tagit fram visar att över hälften av alla barn och elever som får sin utbildning hos en enskild huvudman, går hos en huvudman som vi betecknar som stor (dvs. har mer än 1 000 barn och elever i sin verksamhet).⁵⁵ Möjligtvis kan de ökade kraven och kostnaderna som offentlighetsprincipen innebär medföra att detta förstärks ytterligare.

De små aktörerna riskerar att drabbas hårt

Offentlighetsprincipen medför som beskrivits ovan ett antal nya krav på de privata aktörerna om den införs i deras verksamhet. Dessa krav skulle kunna medföra oproportionerliga krav för de allra minsta aktörerna. De små aktörerna som har begränsade ekonomiska resurser och ett begränsat antal anställda antas t.ex. behöva hantera den ökade administrationen med befintliga personalresurser. Även en begränsad effekt kan alltså riskera att offentlighetsprincipen, för vissa kostar mer än den nytta den skapar. Enligt vår mening finns det således en risk att de ökade kostnaderna medför att de allra minsta aktörerna får svårt att klara sig.

De små aktörerna har vidare inte stordriftsfördelar som de större huvudmännen, enskilda och kommunala, åtnjuter vid t.ex. inköp av administrativa system och hur de kan organisera sin administration.

⁵⁴ Skolinspektionen, *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola – läsåret 2022/23* (skolinspektionen.se), hämtad 2022-12-02.

⁵⁵ Av de totalt 416 000 barn och elever som 2021 fick sin utbildning hos en enskild huvudman, gick 228 000 i en verksamhet hos en huvudman eller en koncern med mer än 1 000 barn och elever i sin verksamhet.

Detta medför att vissa kostnader kan bli högre för dem. Detta utvecklas i avsnitt 14.3 och 14.4.

Vem ska bära kostnaderna

Representanter för privata aktörer och branschorganisationer anser att införande av offentlighetsprincipen kommer att innebära ökade kostnader för samtliga aktörer som de behöver få ersatta. De har t.ex. angett att små och mellanstora aktörer behöver införskaffa system för diarieföring och dokumenthantering och att de större aktörernas system behöver anpassas, administratörer kan komma att behöva anställas för att kunna möta behovet av tillgänglighet och utbildningskostnader kommer uppstå.⁵⁶

Frågan blir då var de ökade kostnaderna ska landa. Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå ändringar om bidrag till huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem (det framgår enbart att vi ska lämna nödvändiga författningsförslag i den mån sådana inte redan finns). Enligt kommittéförordningen ska dock de kostnads-mässiga konsekvenserna av förslagen anges (14 § kommittéförordning [1998:1474]).

Utredningen om införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor (SOU 2015:82) bedömde att det var rimligt att de enskilda huvudmännen skulle få kompensation för sina ökade kostnader genom en uppräknings av grundbeloppet. Något beredningsunderlag för ett sådant förslag fanns dock inte, varvid utredningen hänvisade till Skolkostnadsutredningen som bl.a. hade till uppgift att se över bestämmelserna om bidrag till enskilda huvudmän för fristående skolor som avser administrativa kostnader. Skolkostnadsutredningen föreslog sedermera inte en uppräknings av grundbeloppet i sitt betänkande *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* (SOU 2016:66). I lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor* konstaterades att det inte utgått någon ersättning för ökade administrativa kostnader i samband med att offentlighetsprincipen införts i andra privaträttsliga organ, t.ex. privata utbildningsanordnare såsom Chalmers Tekniska högskola AB och Internationella Handelshögskolan i Jönköping AB, genom att upptas i

⁵⁶ Synpunkter som bl.a. framförts på Skolinformationsutredningens hearing för fristående förskolor och skolor 2022-06-01.

bilagan till offentlighets- och sekretesslagen. Regeringen ansåg således att dagens modell för ersättning till de enskilda huvudmännen för administrativa kostnader fortsatt skulle gälla, och avsåg inte att ändra schablonersättningen om tre procent av grundbeloppet för administrativa kostnader vid införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor.⁵⁷ Om detta ställningstagande fortfarande är aktuellt kommer de privata aktörerna inte få någon ytterligare täckning för de ökade administrativa kostnaderna som offentlighetsprincipen skulle medföra, utöver schablonersättningen. Det ska dock noteras att de offentliga skolorna redan har att tillämpa offentlighetsprincipen och har administrativa kostnader för detta.

Risk för mindre resurser till kärnverksamheten

Representanter för de privata aktörerna har framfört att det, utan ökat bidrag för de kostnader som uppstår med anledning av den ökade administrationen finns en risk för att det blir barnen/eleverna och den pedagogiska personalen som kommer drabbas i slutändan då resurser för att täcka upp det kan behöva tas från kärnverksamheten. Detta beror dock enligt vår mening på hur stora kostnaderna beräknas bli samt hur de privata aktörernas ekonomi ser ut sedan tidigare. Som utvecklas i avsnitt 14.4 antar vi att rektor och annan pedagogisk personal i små och medelstora aktörer i stor utsträckning kommer behöva utföra arbetsuppgifter hänförliga till offentlighetsprincipen. Om det saknas ytterligare resurser finns det därför en risk för att andra arbetsuppgifter får stå tillbaka vilket i slutändan kan påverka kärnverksamheten.

⁵⁷ Lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor* den 16 februari 2018, s. 78–79.

13 Konsekvensanalys offentlighetsprincipen

I detta kapitel analyserar vi konsekvenserna av utredningens förslag avseende att införa offentlighetsprincipen i fristående förskolor, skolor och fritidshem, enskilda anordnare av komvux på entreprenad samt de som bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Konsekvensanalysen görs enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I detta kapitel redovisas också den integritetsanalys som utredningen ska göra enligt direktiven.

I kapitel 14 analyserar vi hur införandet av offentlighetsprincipen påverkar den administrativa bördan och vilka kostnader som förslaget innebär för enskilda huvudmän, skolenheter och utbildningsanordnare. I kapitel 12, ”För- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen”, redovisas och analyseras för- och nackdelar med förslaget.

13.1 Problemet och vad som ska uppnås

Utredningen ska enligt direktiven föreslå en lösning för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Problemet är att uppgifter om enskilda huvudmäns verksamhet skyddas av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det innebär att uppgifter om enskilda huvudmän som samlats in inom ramen för sådan särskild statistikverksamhet som avses i offentlighets- och sekretesslagen, inte kan publiceras på huvudmann- och enhetsnivå. Tillgången till information om skolväsendet begränsas därmed och

allmänheten, kommuner och statliga myndigheter kan inte ta del av alla de uppgifter som de behöver. I avsnitt 2.3 i utredningens delbetänkande *Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar* (SOU 2023:21) redogör vi mer utförligt för problemet och hur det har uppstått.

Genom en tillfällig sekretessbrytande bestämmelse i 24 kap. 8 a § OSL har tillgången till viss nödvändig skolinformation säkerställt. Men utredningen har haft i uppdrag att föreslå hur tillgången kan säkerställas långsiktigt. Lösningen ska utformas så att förtroendet för statistiksekretessen, och därmed för den officiella statistiken, inte riskeras. Vidare ska skyddet för elevernas, föräldrarnas och personalens personliga integritet säkerställas. Lösningen får inte heller medföra en omotiverad ökning av huvudmäns och skolors administrativa börda.

Om inga åtgärder vidtas och den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen upphör, kommer det att få allvariga konsekvenser för hur skolväsendet fungerar. Behovet av information om skolområdet framgår av kapitel 5 i delbetänkandet (SOU 2023:21). Även om Skolverket enligt dagens regler skulle kunna samla in vissa av de relevanta uppgifterna utanför sin statistikverksamhet, skulle dessa inte utan vidare kunna bearbetas för att ge den information som behövs. I korthet skulle konsekvenserna av en utebliven lösning på problemet innebära att

- allmänheten saknar tillräcklig information för att få insyn i den skollagsreglerade verksamheten,
- elever och föräldrar saknar tillräcklig information för att kunna välja skola och förskola,
- kommuner saknar underlag för den resursfördelning som de behöver göra enligt 2 kap. 8 b § skollagen (2010:800) och
- delar av Skolverkets och Skolinspektionens verksamhet försvåras eller omöjliggörs.

Vårt förslag innebär att offentlighetsprincipen införs i fristående förskolor, skolor och fritidshem, enskilda anordnare av komvux på entreprenad samt enskilda som bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar komvux i sfi. Sådana enskilda huvudmän och utbildningsanordnare ska med vissa undantag jämföras med myndigheter

vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Förslaget medför att de enskilda huvudmännen och utbildningsanordnarna ska iaktta reglerna i offentlighets- och sekretesslagen om hanteringen av allmänna handlingar. Förslaget innebär även att de privata aktörerna ska omfattas av arkivlagen (1990:782). Kommunala arkivmyndigheter i den kommun där verksamheten bedrivs ska vara arkivmyndighet för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare som jämställs med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen. Vidare stärks meddelarfriheten för anställda hos de privata aktörerna. Syftet med förslaget är enligt våra direktiv att säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Vi bedömer att förslaget uppnår det syftet, men att förslaget även innebär stora konsekvenser i andra avseenden som redovisas nedan.

Utredningens förslag berör kommuner, enskilda huvudmän och utbildningsanordnare inom skolväsendet (inklusive flera företag) och vissa statliga myndigheter. Även personal i skolväsendet, barn, elever och deras vårdnadshavare berörs genom att uppgifter om dem blir offentliga.

Det finns alternativa lösningar på problemet. En sådan lösning skulle kunna vara en permanent sekretessbrytande bestämmelse i anslutning till 24 kap. 8 § OSL. Det skulle möjliggöra att informations-spridningen skulle kunna fortsätta, men också innebära ett mer omfattande ingrepp i statistiksekretessen. En annan lösning är den lösning som har presenterats i delbetänkandet, som innebär att Statens skolverk (Skolverket) tar över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän som Statistiska centralbyrån (SCB) hittills har utfört på uppdrag av Skolverket. Som vi konstaterar i avsnitt 2.1 i delbetänkandet så är dock genomförandet av förslagen i delbetänkandet inte avhängigt av huruvida offentlighetsprincipen införs för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare eller inte.

13.2 Konsekvenser för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare

Det är framför allt principen om allmänna handlingars offentlighet som kommer att få konsekvenser för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare. Hösten 2021 fanns det 2 476 enskilda huvudmän inom skolväsendet. Dessa drev sammanlagt 2 787 förskoleenheter och 1 342 skolenheter. En stor del av de enskilda huvudmännen, knappt 70 procent, driver endast förskola. De flesta enskilda huvudmän är också förhållandevis små. Av de 2 476 enskilda huvudmännen har knappt 78 procent endast en förskole- eller skolenhet i sin verksamhet.

I dag finns det ingen handlingsoffentlighet hos sådana aktörer. Handlingsoffentligheten och offentlighets- och sekretesslagen är nya regelverk för aktörerna att förhålla sig till och innebär att principen om handlingsoffentlighet kommer att gälla i verksamheterna. Vissa insatser för att anpassa verksamheten till handlingsoffentlighetens krav blir därför troligtvis nödvändiga. Vissa administrativa arbetsuppgifter kommer att tillkomma. Förslaget att införa handlingsoffentlighet kommer därför att resultera i en ökad administrativ börda och därmed vissa kostnader för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare. Hur många företag som berörs av förslaget samt förslagets administrativa och ekonomiska konsekvenser för de privata aktörerna redovisas i kapitel 6 respektive kapitel 14.

13.2.1 Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen

Att införa offentlighetsprincipen i enskilda huvudmän och privata utbildningsanordnare kommer att påverka konkurrensförhållanden för företagen i branschen. Av de 2 476 enskilda huvudmännen år 2021 drevs 940 som företag, dvs. som aktiebolag, handelsbolag eller kommanditbolag. Även om det här finns företag med mycket omfattande verksamhet, är de flesta av företagen att betrakta som små. Av de 940 företagen hade 800 färre än 50 anställda som pedagogisk personal.

Företag som bedriver förskole- och skolverksamhet verkar på en marknad och konkurrerar om barn och elever med varandra och med kommuner. Uppgifter om företagen, t.ex. om elevers betygsgenomsnitt, elevsammansättning eller ekonomi skulle kunna påverka ett företags konkurrensförmåga negativt eller positivt beroende på inne-

hållet i uppgifterna. Vi konstaterar dock att det är så det nuvarande skolsystemet är konstruerat. Därtill behöver barn, elever och deras vårdnadshavare ha tillgång till information för att kunna göra välgrundade val av förskola och skola. Det är grundläggande för det fria skolvalet.

I en verksamhet som drivs av en privat aktör kan det finnas vissa uppgifter som ger företaget försteg framför konkurrerande företag. I den mån dessa uppgifter inte skulle skyddas av sekretessbestämmelser kan konkurrerande företag begära ut och få del av uppgifterna, vilket kan leda till att företagets konkurrensfördel minskar.

Våra förslag kan emellertid också antas leda till att konkurrenskadliga missförhållanden avslöjas i något högre grad. En ökad insyn innebär att det blir svårare för företag att genom otillbörliga metoder tillskansa sig konkurrensfördelar.

Privata aktörer som driver verksamhet av mer begränsad omfattning kan få en mer omfattande administrativ belastning till följd av handlingsoffentligheten än aktörer med större verksamheter. Det kan försämra de små aktörernas konkurrensförmåga (se avsnitt 12.5). Den ökade insynen skulle även kunna innebära nackdelar i konkurrenshänseende för de små huvudmännen eftersom större huvudmän kan lägga sin ekonomiska redovisning hos ägarföretaget, och på det sättet undvika möjligheterna till insyn i sådana handlingar (se avsnitt 12.4).

Den ökade administrationen och de ökade kostnaderna utgör en ny kostnad enbart för de befintliga enskilda huvudmännen och utbildningsanordnarna. Tillkommande aktörer på skolmarknaden har med sig kostnaden redan när de överväger en etablering. De ökade kraven och kostnaderna kan dock medföra ett minskat intresse för nya etableringar, vilket skulle kunna försvaga konkurrensen på skolmarknaden och minska mångfalden av olika slags privata aktörer. När det gäller de enskilda utbildningsanordnarna av komvux, kommer den tid under vilken handlingsoffentligheten medför nya kostnader att vara relativt kort. Enligt våra uppgifter gäller ett avtal om sådan utbildning mellan en kommun och en anordnare inte längre än fyra år.

13.2.2 Särskilt om konsekvenser för små företag

Handlingsoffentligheten skulle, enligt företrädare för privata aktörer, kunna få påtagliga konsekvenser för aktörer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning, vilket skulle vara till nackdel i konkurrenshänseende. Vissa aktörer skulle kunna bli tvungna att lägga ner sin verksamhet eller sälja den till större företag. Enligt vår be-

dömning finns det skäl för antagandet att handlingsoffentlighetens krav skulle kunna föra med sig oproportionerliga krav på vissa privata aktörer som driver verksamhet av begränsad omfattning. Vi har därför föreslagit ett undantag för fysiska personer som normalt bedriver verksamhet av begränsad omfattning (se avsnitt 11.2.1). Vi har inte bedömt att något ytterligare undantag för privata aktörer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning bör göras. Konsekvensen av sådana undantag hade varit att uppgifter om aktörerna i sådant fall fortsatt skulle omfattas av statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL.

13.2.3 Andra konsekvenser

När privata aktörer jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen får det konsekvenser också för tillämpningen av viss annan lagstiftning. Prövningen av frågor om utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga. Vidare innebär det att den myndighetsutövande verksamheten blir underkastad JO:s och JK:s tillsyn¹, vilket kan kräva vissa arbetsinsatser från de privata aktörerna.

13.2.4 Meddelarskyddet

Konsekvenser av införande av meddelarskyddet har analyserats i betänkandet *Stärkt meddelarskydd för privatanställda i offentligt finansierad verksamhet*.² Vi ansluter oss till utredningens bedömning att konsekvenserna av införandet av meddelarskyddet ur ekonomisk synvinkel kan förväntas vara små för privata aktörer.

¹ Jämför 14 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och 3 § 3 lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

² SOU 2013:79, s. 154 f.

13.3 Konsekvenser för offentlig verksamhet

13.3.1 Konsekvenser för kommuner

Kommunerna begär in olika dokument i sitt arbete med prövning av enskilda som vill godkännas som huvudmän för fristående förskolor och fritidshem, liksom i sin tillsyn av sådana enskilda huvudmäns verksamheter. Det förekommer att kommunerna får framställningar om att lämna ut sådana handlingar som inkommit från de enskilda huvudmännen. Att enskilda huvudmän för förskola och fritidshem nu ska omfattas av handlingsoffentlighet, och därför är skyldiga att utan dröjsmål lämna ut begärda allmänna handlingar, kan leda till ett minskat antal framställningar till kommunerna om att lämna ut handlingar. Detta bedöms dock endast påverka kommunernas verksamhet på marginalen och inte innebära någon påverkan av betydelse för deras kostnader.

Vårt förslag innebär att kommunerna kommer att granska fristående förskolors och fristående friliggande fritidshems tillämpning av handlingsoffentligheten (jämför avsnitt 22.4.2). Vi bedömer dock att detta inte kommer att påverka kostnaderna för kommunernas tillsyn mer än marginellt.

Förslaget innebär att kommunerna ska vara arkivmyndighet och ha tillsynsansvaret för de enskilda huvudmännens och utbildningsanordnarnas hantering av arkiven. Det är en ny uppgift för kommunerna. För det löpande arbetet med tillsyn föreslås att kommunerna ska få ta ut en avgift baserat på kommunens kostnad för tillsynen. Enligt förslaget ska också kommunerna få ta ut en avgift i de fall de övertar arkiv från en enskild huvudman eller utbildningsanordnare, t.ex. efter överenskommelse eller om verksamheten upphör. Genom att avgifterna får bestämmas av kommunerna själva, enligt självkostnadsprincipen, så kan de beräknas så att berörda kommuner får full ersättning för sina kostnader.

Kommunerna kommer att ha kostnader för det förberedande arbete som måste göras inför att berörda författningar träder i kraft. Det omfattar t.ex. att upparbeta kontakter med enskilda huvudmän och utbildningsanordnare, ta fram arkivplaner och tillsynsscheman, se över befintliga rutiner och beräkna den avgift som kommunerna får ta ut för utförandet av tillsynen. Arkivmyndigheterna kommer även att behöva informera enskilda huvudmän och utbildningsanordnare om de krav som ställs enligt arkivlagen och kommunala

arkivföreskrifter. Vi bedömer att dessa kostnader bör kunna rymmas inom den tillsynsavgift som föreslås ska betalas till den kommunala arkivmyndigheten. I viss utsträckning kommer det arbete kommunerna måste utföra t.ex. när det gäller information och planering att vara oberoende av hur många privata aktörer som finns i kommunen. Det kan medföra att den avgift som måste tas ut från en privat aktör kan variera beroende på om det finns få eller många privata aktörer i kommunen. Det bör också ha betydelse hur omfattande deras verksamhet är.

13.3.2 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder inskränkningen, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Det innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående, och om syftet med nya eller ändrade bestämmelser kan uppnås på ett mindre ingripande sätt ska det minst ingripande alternativet väljas. Det ska således göras dels en analys av de konsekvenser som förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Förslaget påverkar den grundläggande ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna på så sätt att kommunerna föreslås bli arkivansvarig myndighet för de enskilda huvudmän och utbildningsanordnare som berörs av förslaget. Därigenom blir de kommunala arkivmyndigheterna också tillsynsmyndigheter för dessa arkiv. Vid en avvägning av det kommunala intresset av självstyrelse och de nationella intressen som förslaget och bedömningarna avses tillgodose – att tillgodose behovet av skolinformation – bedömer vi att inskränkningarna är godtagbara och proportionerliga i förhållande till syftet med regleringen.

13.3.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

Statens skolverk

Att enskilda huvudmän och utbildningsanordnare ska tillämpa offentlighetsprincipen är en helt ny uppgift för dem. Behovet av bedömningar rörande offentlighet och sekretess är en naturlig del av det omfattande stöd- och informationsmaterial som Statens skolverk (Skolverket) tillhandahåller. Materialet är anpassat för olika delar av det skollagsreglerade området och de olika situationer där behov av stöd kan uppstå. Det finns således redan i dag ett material som kan utgöra stöd för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare. Att vid behov anpassa detta till en förändring som innebär att handlingsoffentligheten utvidgas till att omfatta alla privata aktörer på det skollagsreglerade området är en integrerad del av verksamheten. Eventuella kostnader för detta ryms således inom Skolverkets ordinarie verksamhet. Skolverket kan också göra bedömningen att det krävs en mera samlad informationsinsats riktad till de enskilda huvudmännen för att införandet av de nya reglerna ska fungera som avsett. Kostnaderna för en sådan införandeinsats bedöms inte kräva något resurstillskott till Skolverket utan bör hanteras inom ram.

I det här sammanhanget är det också värt att notera att utbildningen för rektorer och andra skolledare innehåller en del som bl.a. rör offentlighet och sekretess.³ Denna utbildning behöver således inte förändras som en följd av att handlingsoffentligheten utsträcks till att gälla även hos enskilda huvudmän och utbildningsanordnare. Det föranleder således inga ytterligare kostnader.

Statens skolinspektion

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) begär in olika dokument i sitt arbete med prövning av enskilda som vill godkännas som huvudmän för fristående skolor och fritidshem, liksom i sin tillsyn av huvudmännens och utbildningsanordnarnas verksamheter. Det förekommer att Skolinspektionen får framställningar om att lämna ut sådana handlingar som inkommit till myndigheten från de enskilda huvudmännen. Att enskilda huvudmän nu ska omfattas av hand-

³ Förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

lingsoffentlighet, och därför är skyldiga att utan dröjsmål lämna ut begärda allmänna handlingar, kan komma att leda till att antalet framställningar till Skolinspektionen om att lämna ut handlingar minskar. På samma sätt som för kommunerna, se avsnitt 13.3.1, bedöms detta dock endast påverka verksamheten på marginalen och inte innebära någon påverkan av betydelse för myndighetens kostnader.

Vårt förslag innebär att Skolinspektionen kommer ha i uppgift att granska enskilda huvudmäns och utbildningsanordnares tillämpning av offentlighetsprincipen (jämför avsnitt 22.4). Skolinspektionens tillsynsansvar omfattar i dag offentliga skollagsreglerade verksamheters tillämpning av offentlighetsprincipen. Den tillämpningen blir dock sällan föremål för tillsyn, då Skolinspektionen i första hand granskar regelefterlevnaden i förhållande till skollagstiftningen.⁴ Vi bedömer därför att det ökade tillsynsansvaret inte kommer att öka Skolinspektionens kostnader mer än marginellt och bör hanteras inom ram.

Sveriges Domstolar

Vårt förslag innebär att enskilda huvudmäns och utbildningsanordnares beslut att avslå framställningar om utlämnande av allmänna handlingar kommer att kunna överklagas till kammarrätt. Kammarrättens avgöranden i sin tur kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Vissa överklaganden kommer sannolikt att förekomma. Det är svårt att med någon säkerhet ange den förväntade mängden mål hos domstolarna som tillkommer till följd av lagändringen. En komplicerande faktor skulle kunna vara att antalet överklaganden kanske kommer att vara högt när de nya reglerna träder i kraft men därefter minska. Vi bedömer sammantaget att den eventuella kostnadsökningen med anledning av förslaget ryms inom domstolsväsendets nuvarande anslagsram. Det är dock av stor vikt att regeringen följer utvecklingen och den eventuella kostnadsökningen för domstolarna.

⁴ Uppgift från Skolinspektionen i juni 2023.

Skatteverket

De privata aktörerna kommer att omfattas av avgiftsförordningen (1992:191) och deras beslut i avgiftsfrågan kommer att kunna överklagas till Skatteverket. Vi bedömer dock att få beslut kommer att överklagas. Den eventuella kostnadsökningen för Skatteverket bör därför vara mycket marginell och bör rymmas inom ram.

Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) berörs av förslaget då de enskilda huvudmännen och utbildningsanordnarna kommer att vara underkastade JO:s och JK:s tillsyn vad gäller deras tillämpning av offentlighetsprincipen. Det är svårt att avgöra i vilken omfattning som antalet ärenden hos JO och JK kan komma att öka med anledning av förslaget. Fristående förskolor, skolor och fritidshem står dock redan i dag under JO:s och JK:s tillsyn såvitt gäller beslut där myndighetsutövning ingår. Något sådant ärende har ännu inte prövats i sak av JK. JO har i några ärenden kritiserat huvudmän för exempelvis brister vid hanteringen av överklaganden, men någon närmare utredning av en anmälan mot fristående förskolor eller fritidshem har inte företagits.⁵ Detta talar i viss mån för att antalet ärenden hos JO och JK inte bör öka i någon större omfattning med anledning av förslaget. Vi bedömer sammantaget att kostnaderna bör kunna finansieras inom ram. Det är dock viktigt att regeringen följer utvecklingen av ärendemängden.

13.4 Integritetsanalys

Enligt direktiven ska vi göra en integritetsanalys. Det anges även att skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet måste säkerställas, vilket kräver en analys av frågor om såväl sekretess som personuppgiftsbehandling.

Det finns ett omfattande behov av information på skolområdet. Antalet aktörer som efterfrågar information på skolområdet är högt och karaktären på den informationen som behövs varierar. I kapitel 5 i delbetänkandet redogör vi för behovet av uppgifter på skolområdet.

⁵ Uppgifter från JO och JK till utredningen i augusti 2023.

Vårt förslag innebär att offentlighetsprincipen ska införas hos enskilda huvudmän och utbildningsanordnare. Det är en stor mängd individer som berörs av det förslaget och flera av dem är barn. 2022 fanns det knappt 425 000 barn och elever i enskilda huvudmän för förskola, skola och fritidshem och drygt 60 000 personer anställda som pedagogisk personal. Till det kommer deltagare och elever i komvux på entreprenad och i utbildning i folkhögskolor som motsvarar sfi, vårdnadshavare och annan personal. Vid ett genomförande av vårt förslag så kommer allmänna handlingar hos de privata aktörerna att kunna begäras ut, och i handlingarna kommer det förekomma uppgifter om barn, elever och vårdnadshavare som i många fall är känsliga för den personliga integriteten.

Barn, elever, vårdnadshavare och personal i de berörda verksamheterna kommer dock att omfattas av samma sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för den personliga integriteten som barn, elever, vårdnadshavare och personal i motsvarande offentliga verksamheter gör i dag. Det har inte framkommit något under vår utredning som tyder på att det sekretessskyddet skulle vara otillräckligt.

Den ökade insyn som förslaget kommer att leda till underlättar kontrollen av myndighetsutövningen gentemot barn och elever och bidrar därigenom till att stärka barnens och elevernas rättssäkerhet. Det blir också lättare för barn, elever och vårdnadshavare att bedöma kvalitet och villkor för olika skolenheter, huvudmän och utbildningsanordnare om verksamheterna är öppna för insyn, vilket ökar och stärker möjligheterna att göra välgrundade val.

Genom att de enskilda huvudmännen och utbildningsanordnarna ska tillämpa arkivlagen kommer deras allmänna handlingar att bevaras, vilket kan underlätta för elever vid skolbyte eller om en verksamhet läggs ned.

Skyddet genom sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen innebär enligt vår bedömning att påverkan på enskildas personliga integritet begränsas. Påverkan framstår därför som proportionerlig i förhållande till det angelägna intresset att säkerställa informationsförsörjningen på skolområdet och allmänhetens insynsintresse i enskilda huvudmän på skolområdet.

Vi bedömer att förslagen är förenliga med rätten till skydd för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande

rättigheterna. Vi bedömer även att förslaget är förenligt med EU:s allmänna dataskyddsförordning (förordning (EU) 2016/679) och dataskyddslagen (2018:218).⁶

Utifrån utredningens direktiv ser vi inte någon möjlighet att föreslå mindre integritetsingripande alternativ för att lösa problemet med informationsförsörjningen. Att även fortsättningsvis samla in och behandla uppgifterna inom ramen för den absoluta sekretessen i 24 kap. 8 § OSL skulle visserligen innebära ett starkare skydd för den personliga integriteten, men det skulle samtidigt innebära att problemen med informationsförsörjningen kvarstår.

Det ska påpekas att vi i delbetänkandet har redovisat ett förslag för att lösa informationsförsörjningen genom att Skolverket tar över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän som SCB hittills har utfört på uppdrag av Skolverket. Genomförandet av förslaget i delbetänkandet är inte avhängigt av huruvida offentlighetsprincipen införs för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare eller inte.

13.5 Barnrättsanalys

Barn påverkas indirekt av vårt förslag genom att de utgör en stor del av de individer vars uppgifter kommer att finnas i de handlingar som blir allmänna och kan begäras ut hos de enskilda huvudmännen. Förslaget omfattar de barn som går i fristående förskola eller är elever i fristående skola eller fritidshem. År 2022 omfattade de enskilda huvudmännens verksamhet inom skolformerna knappt 425 000 barn.⁷

Vi bedömer att förslagen inte påverkar barnens levnadsvillkor eller barnets rättigheter enligt barnkonventionens grundprinciper.⁸ Vi bedömer att förslaget inte heller påverkar barn negativt utifrån konventionens övriga artiklar. Barnkonventionen erkänner barns rätt till utbildning.⁹ En del i det är att utbildnings- och yrkesrelaterad information ska vara tillgänglig och åtkomlig för alla barn. Förslaget om handlingsoffentlighet hos enskilda huvudmän får positiva effekter

⁶ Se övervägandena i avsnitt 7.3.

⁷ Se uppgifter från Skolverket.

⁸ Barnkonventionens grundprinciper utgörs av principen om barnets bästa som uttrycks i artikel 3, tillsammans med rättigheterna i artikel 2 (alla barns lika värde och rättigheter), artikel 6 (varje barns rätt till liv, överlevnad och utveckling) och artikel 12 (barnets rätt att bilda och uttrycka sina åsikter och få dem beaktade).

⁹ Artikel 28 och 29.

i det sammanhanget. Förslaget innebär att information om skolor och utbildningar blir tillgänglig på samma villkor oavsett driftsform. Förslaget innebär också att förutsättningarna att få information om enskilda huvudmän ökar och blir oberoende av vilken information huvudmannen väljer att publicera. Indirekt skulle också förslaget kunna leda till en ökad kvalitet totalt för utbildningarna. En sådan konsekvens skulle kunna uppstå genom att samtliga huvudmän, inte bara de offentliga, är medvetna om att deras verksamhet när som helst kan komma att granskas av t.ex. media eller en organisation som representerar elever eller vårdnadshavare.

Vårt förslag innebär att handlingar som tidigare inte var allmänna och som innehåller uppgifter om barn kommer att kunna begäras ut. Därmed blir konsekvenserna och skyddet för barnens personliga integritet viktigt. Detta behandlas i vår integritetsanalys i avsnitt 13.4.

Förslagen ger dock en långsiktig förutsättning för att kunna analysera barns levnadsvillkor och kan ses som en förutsättning för att ta tillvara barns rättigheter. Det gäller för flera av artiklarna i barnkonventionen, men framför allt artikel 28 om barnets rätt till utbildning. De uppgifter som kommer att göras tillgängliga med vårt förslag är en nödvändig förutsättning för att kunna följa att barnets rättigheter enligt artikel 28 efterlevs. Uppgifterna behövs dessutom för att Sverige ska kunna fullgöra sina åtaganden att rapportera till FN:s kommitté för barnets rättigheter.

13.6 Övriga konsekvenser

13.6.1 Jämställdhet och de integrationspolitiska målen

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.¹⁰ Till målet finns också sex delmål, varav ett avser att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.¹¹ Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹²

¹⁰ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

¹¹ Skr. 2016/17:10.

¹² Prop. 2022/23:1, utg.omr. 13.

Vi bedömer att våra förslag inte har någon direkt påverkan på de jämställdhetspolitiska eller integrationspolitiska målen. Däremot har våra förslag en indirekt positiv påverkan genom att det ger ökade möjligheter att analysera utvecklingen i förhållande till målen.

13.6.2 EU-rätten

Vi bedömer att förslaget att enskilda huvudmän för skolor, förskolor, fritidshem samt utförare av privat anordnad komvux och utbildning i folkhögskolor som motsvarar sfi ska jämföras med myndigheter i offentlighets- och sekretesslagen och tillämpa offentlighetsprincipen är förenligt med EU:s allmänna dataskyddsförordning och dataskyddslagen.¹³

I enlighet med promemorian *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag* bedömer vi att förslaget inte är oförenligt med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 om marknadsmissbruk.¹⁴

I övrigt berör förslaget inte några frågor som regleras i EU-rätten.

¹³ Se övervägandena i avsnitt 7.3.

¹⁴ Se U2019/00336/GV.

14 Administrativ börda vid införande av offentlighetsprincipen

I detta kapitel analyserar vi hur införandet av offentlighetsprincipen påverkar den administrativa bördan för enskilda huvudmän, privata utbildningsanordnare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) och folkhögskolor som anordnar komvux som svenska för invandrare (sfi). Enligt direktiven ska denna analys göras för små, medelstora och stora privata aktörer. Vi inleder därför med en översikt över privata aktörer samt en definition och gruppering efter storlek.

Den konsekvensanalys som utredningen ska göra enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning redovisas i kapitel 13.

14.1 Små, medelstora och stora huvudmän och utbildningsanordnare

Eftersom det är så stor skillnad i strukturen mellan huvudmän som endast bedriver förskola, övriga huvudmän, enskilda anordnare av komvux och folkhögskolor som anordnar sfi behandlar vi dessa var för sig.

Vi har valt att göra storleksindelningen med hjälp av antalet inskrivna barn, elever och kursdeltagare. Det finns dock inga självklara kriterier för var man bör dra gränsen mellan små, medelstora och stora huvudmän och utbildningsanordnare. Vi har valt att dra dessa gränser så att kategoriseringen så bra som möjligt ska spegla fördelningen mellan huvudmännen i respektive grupp. Det innebär att kategoriseringen ska spegla att

- enskilda huvudmän inom skolväsendet till övervägande del är små och medelstora och att det finns ett fåtal huvudmän som har en jämförelsevis stor verksamhet, och att
- enskilda utbildningsanordnare av komvux har en något mer jämn fördelning och att andelen medelstora anordnare är något större.

För folkhögskolor som anordnar sfi har vi valt att inte göra någon storleksindelning. Det handlar om så pass få aktörer som dessutom är förhållandevis lika till storleken. Detta framgår av avsnitt 6.5, tabell 6.14. Vi bedömer också att de kostnader som kan uppstå med anledning av införandet av offentlighetsprincipen kommer att träffa folkhögskolorna tämligen lika, oberoende av deras storlek.

I tabell 14.1 sammanfattar vi vår indelning, och i fortsättningen av avsnittet går vi igenom hur vi gjort indelningen. Indelningen har gjorts utifrån data gällande 2021. Sammansättningen av enskilda huvudmän, utbildningsanordnare och folkhögskolor som erbjuder sfi under 2022 har också studerats men endast små förändringar har skett mellan de två åren. Därför används informationen från 2021. När det gäller enskilda utbildningsanordnare har vi konstaterat några skillnader och vi för resonemang om hur det kan påverka kostnadsberäkningarna när det är relevant.

Tabell 14.1 Sammanfattning av vår kategoriindelning av små, medelstora och stora huvudmän och utbildningsanordnare

	Definition	Antal år 2021
Små		
Huvudmän med endast förskola	Max 28 barn	898
Huvudmän utöver endast förskola	Mindre än 200 barn och elever	398
Enskilda anordnare av komvux	Mindre än 200 kursdeltagare	27
Medelstora		
Huvudmän med endast förskola	29–399 barn	820
Huvudmän utöver endast förskola	200–999 barn och elever	304
Enskilda anordnare av komvux	200–10 000 kursdeltagare	58
Stora		
Huvudmän med endast förskola	Minst 400 barn	15
Huvudmän utöver endast förskola	Minst 1 000 barn och elever	41
Enskilda anordnare av komvux	Minst 10 000 kursdeltagare	15

Utifrån storleksindelningen kan vi också definiera ett antal typiska huvudmän och utbildningsanordnare som vi sedan kommer att använda vid analysen av den administrativa bördan. Våra typfall sammanfattas i figur 14.1.

Figur 14.1 Sammanfattning av typiska enskilda huvudmän och utbildningsanordnare

	Förskola	Skola	Komvux
Små	Ekonomisk förening 1 förskoleenhet 20 barn 5 ped. personal	Aktiebolag 1 skolenhet 100 barn/elever 20 ped. personal	Aktiebolag 1-2 huvudmän 30 elever 100 kursdeltagare
Medelstora	Aktiebolag 2 förskoleenheter 70 barn 17 ped. personal	Aktiebolag 2 enheter (1+1) 400 barn/elever 50 ped. personal	Aktiebolag 5-6 huvudmän 760 elever 2 000 kursdeltagare
Stora	Aktiebolag 15 förskoleenheter 900 barn 200 ped. personal	Aktiebolag 19 enheter (10+9) 3 000 barn/elever 200 ped. personal	Aktiebolag 20 huvudmän 8 000 elever 22 000 kursdeltagare

Not: För medelstora och stora huvudmän med verksamhet utöver endast förskola, har vi räknat med att det finns både förskole- och skolenheter i verksamheten. Av den medelstora huvudmannens enheter är en förskola och en skola. Av den stora huvudmannens enheter är 10 förskolor och 9 skolor.

14.1.1 Huvudmän som endast bedriver förskola

I detta avsnitt definierar vi vad vi menar med en liten, medelstor och stor huvudman för de huvudmän som endast bedriver förskola.

Vi har tillgång till tre variabler som skulle kunna användas för att storlekskategorisera huvudmännen: antal förskoleenheter, antal inskrivna barn och antal anställda som pedagogisk personal. Som framgår av avsnitt 6.1 uppvisar alla dessa tre variabler liknande mönster: den största delen av huvudmännen bedriver en relativt liten verksamhet medan en mindre andel huvudmän bedriver en relativt stor verksamhet.

Det finns svårigheter med att endast utgå från antalet förskoleenheter eftersom storleken på en förskoleenhet kan variera ganska mycket. Antalet barn hos huvudmän med endast en förskoleenhet varierar exempelvis mellan 5 och 200 barn. En huvudman med 200 inskrivna barn kan svårligen kallas för liten.

Antalet inskrivna barn och antalet anställda som pedagogisk personal samvarierar tämligen väl. Båda dessa mått skulle kunna användas för att kategorisera huvudmännen. Det finns dock enstaka huvudmän som sticker ut genom att de har förhållandevis få barn, men jämförelsevis många anställda och tvärt om.

Små huvudmän

- Små huvudmän definierar vi som huvudmän med maximalt 28 inskrivna barn i sin verksamhet. Sammanlagt finns det 898 huvudmän som därmed kan betecknas som små och de utgör 52 procent av alla enskilda huvudmän som endast bedriver förskola. Av dessa ingick endast 45 huvudmän i en koncern.
- Den typiska lilla huvudmannen är en ekonomisk förening med en förskoleenhet och 20 inskrivna barn. Huvudmannen har fem anställda förskollärare eller barnskötare, men ingen administrativ personal. Huvudmannen ingår som regel inte i en koncern.

De flesta huvudmän som endast bedriver förskola är som vi sett förhållandevis små. Vi har valt att definiera huvudmän med maximalt 28 inskrivna barn som små huvudmän. Den gränsen motsvarar medianen för fördelningen av antalet inskrivna barn (se avsnitt 6.1). Dessutom motsvarar 28 barn i genomsnitt en verksamhet med två barngrupper.¹

Om vi väljer att sätta gränsen för en liten huvudman till 28 inskrivna barn så resulterar det i 898 huvudmän, vilket motsvarar 52 procent av alla enskilda huvudmän som bara bedriver förskola. Av dessa huvudmän är det några som sticker ut genom att de har jämförelsevis många anställda som pedagogisk personal. Det finns 14 huvudmän som har maximalt 28 inskrivna barn, men som har 10 eller fler anställda som pedagogisk personal. Vi har trots det valt att benämna dessa huvudmän som små.

En typisk liten huvudman som endast bedriver förskola är med vår definition en ekonomisk förening med 20 inskrivna barn. Ekonomiska föreningar utgör 64 procent av de huvudmän som vi betecknar som små (565 av 884 huvudmän). Aktiebolag utgör 16 procent och ideella föreningar 13 procent. Huvudmannen har bara en

¹ En barngrupp består i genomsnitt av 14 barn. Skolverket (2022) *Barn och personal i förskola*.

förskoleenhet. Ingen av huvudmännen som vi klassar som små har mer än en enhet i sin verksamhet. Den typiska huvudmannen har fem anställda förskollärare eller barnskötare. Vi saknar uppgifter om huvudmannen har övriga anställda utöver den pedagogiska personalen, men sannolikt har de flesta av de små huvudmännen inga ytterligare anställda. På vår hearing framkom exempel på att en huvudman kan ha exempelvis en egen kock anställd, men att administrativa uppgifter, inklusive inrapportering av uppgifter till Statistiska centralbyrån (SCB), vanligen utförs av ägaren, rektorn eller medlemmar i det drivande föräldrakooperativet. Sådant som ekonomisk redovisning och lönehantering kan hanteras av exempelvis en extern revisionsbyrå.²

Den typiska huvudmannen ingår inte i en koncern. Av de huvudmän som vi klassar som små ingår endast 5 procent (45 av 898 huvudmän) i en koncern.

Medelstora huvudmän

- En medelstor huvudman definierar vi som en huvudman som befinner sig mellan små och stora, dvs. de som har mellan 29 och 399 inskrivna barn. Sammanlagt finns det 820 huvudmän som därmed kan betecknas som medelstora och de utgör 47 procent av alla enskilda huvudmän som endast bedriver förskola. Av dessa ingick 174 huvudmän i en koncern.
- Den typiska medelstora huvudmannen är antingen ett aktiebolag med omkring 75 barn, 1–2 förskoleenheter och 17 anställda som pedagogisk personal, eller en ekonomisk eller ideell förening med omkring 40 inskrivna barn, 1 förskoleenhet och omkring 11 anställda som pedagogisk personal. Vi kan anta att en betydande andel av dessa huvudmän saknar särskilt avdelad administrativ personal. Huvudmannen ingår som regel inte i en koncern.

Sammansättningen i gruppen medelstora huvudmän framgår av tabell 14.2.

² Uppgifter från hearing med företrädare för enskilda huvudmän.

Tabell 14.2 Enskilda huvudmän som betecknas som medelstora

	Antal huvudmän	Medeltal barn	Medeltal anställda	Medeltal enheter
Aktiebolag	347	75	17	1,6
Ekonomisk förening	297	43	11	1,1
Ideell förening	82	42	11	1,1
Registrerat trossamfund	54	54	14	1,8
Stiftelse	32	54	15	1,3
Handels- och kommanditbolag	5	58	18	2,4
Fysisk person	3	44	11	1,3
Totalt	820	58	14	1,4

Källa: Underlag till Skolverkets statistik / uppgifter från Skolverket.

Som framgår av tabell 14.2 sticker de 347 aktiebolagen ut något i och med att de är generellt större än övriga huvudmän i gruppen. Det gör det svårt att ta fram en typisk huvudman i denna grupp. En typisk mellanstor huvudman är således antingen ett aktiebolag med omkring 75 barn, 1–2 förskoleenheter och 17 anställda som pedagogisk personal, eller en ekonomisk eller ideell förening med omkring 40 inskrivna barn, 1 förskoleenhet och omkring 11 anställda som pedagogisk personal.

Vi kan anta att en betydande del av dessa huvudmän saknar särskilt avdelad administrativ personal. Vid en genomgång av ett fåtal årsredovisningar för de aktuella aktiebolagen framkommer att skillnaden mellan det rapporterade antalet anställd pedagogisk personal och medeltalet anställda enligt årsredovisningen varierar kraftigt. Vissa har betydligt fler anställda än endast den pedagogiska personalen, medan andra inte tycks ha någon ytterligare anställd personal än den pedagogiska.³

Den typiska huvudmannen ingår inte i en koncern. Av de huvudmän som vi betecknar som medelstora ingår 21 procent (174 av 820) i en koncern.

³ En jämförelse mellan antalet anställda som pedagogisk personal och medeltalet anställda enligt årsredovisningen bör dock tolkas med viss försiktighet. Uppgifterna i bolagens årsredovisningar avser medeltalet anställda under räkenskapsåret, medan uppgifter om anställd pedagogisk personal är hämtad från underlaget till den officiella statistiken för skolväsendet och avser antalet personer den 15 oktober det aktuella året.

Stora huvudmän

- En stor huvudman definierar vi som en huvudman med minst 400 inskrivna barn. Sammanlagt finns det 15 huvudmän som därmed kan betecknas som stora och de utgör knappt en procent av alla enskilda huvudmän som endast bedriver förskola. Av dessa ingick alla utom en huvudman i en koncern.
- Den typiska stora huvudmannen är ett aktiebolag med 15 förskolor och drygt 900 barn. Sammanlagt har huvudmannen knappt 200 anställda som pedagogisk personal. Dessutom har huvudmannen egen administrativ personal på respektive förskola eller centralt i bolaget. Den typiska huvudmannen ingår i en större koncern.

Vi har valt att dra gränsen för att vara en stor huvudman vid minst 400 inskrivna barn i verksamheten. Med några undantag går det här en gräns som innebär att huvudmannen har betydligt fler förskoleenheter än de med mindre än 400 inskrivna barn. Med mer än 400 inskrivna barn har man som enskild huvudman omkring 10 eller fler förskoleenheter, medan de med färre än 400 barn, med några undantag, som regel har omkring 4–6 förskoleenheter.

Med en gräns på 400 inskrivna barn kommer 15 av de 1 733 huvudmännen att betraktas som stora. Gruppen består av 14 aktiebolag och en ideell förening.

Den typiska huvudmannen är således ett aktiebolag med drygt 900 inskrivna barn. Huvudmannen har 15 förskoleenheter med sammanlagt knappt 200 anställda som pedagogisk personal. Vi kan förvänta oss att de huvudmän vi betecknar som stora har egna administrativa resurser, antingen på respektive förskoleenhet eller centralt placerat i företaget.⁴ Huvudmannen ingår dessutom i en större koncern som dessutom har en förhållandevis stor omfattning på sin verksamhet. Av de 15 huvudmännen vi betecknar som stora, ingår 14 i en större koncern.

⁴ En jämförelse mellan uppgifter i årsredovisningarna för de aktuella huvudmännen och det till SCB inrapporterade antalet pedagogisk personal, antyder att omkring 10 procent av huvudmännens anställda är personal utöver den pedagogiska personalen. Som framgår i tidigare not bör dock denna jämförelse tolkas med viss försiktighet.

14.1.2 Huvudmän med verksamhet utöver endast förskola

I detta avsnitt definierar vi vad vi menar med en liten, medelstor och stor enskild huvudman för de huvudmän som bedriver verksamhet för barn och ungdom utöver endast förskola. Notera att det alltså finns huvudmän i denna grupp som bedriver förskola, men då tillsammans med annan verksamhet i skolväsendet som grundskola eller gymnasieskola.

Även i detta fall har vi tillgång till tre olika variabler som kan användas för att definiera huvudmännen: antal barn och elever, antal anställda som pedagogisk personal samt antalet skolenheter. Antalet skolenheter är svårt att använda för att definiera huvudmän av olika storlek. Begreppet skolenhet har en organisatorisk definition och kan avse allt från en gymnasieskola med över 1 000 elever till en enhet med mindre än 10 elever i anpassade grundskolan och som bedrivs i anslutning till en annan skolenhet.

Antalet elever och antalet anställd pedagogisk personal samvarierar tämligen väl. Det ser vi i avsnitt 6.2. Båda dessa variabler skulle kunna användas för att definiera huvudmännens storlek. Personalstatistiken är dock något mer osäker än elevstatistiken på huvudmannanivå.⁵ Av den anledningen har vi valt att använda antalet elever för att definiera huvudmännens storlek.

Små huvudmän

- Små huvudmän definierar vi som huvudmän med mindre än 200 barn och elever. Det fanns 398 sådana huvudmän, motsvarande 54 procent av samtliga huvudmän. Av dessa ingick 127 huvudmän i en koncern.
- Den typiska lilla huvudmannen är ett aktiebolag med omkring 100 elever och 20 anställda som pedagogisk personal. Huvudmannen har en skolenhet, mycket begränsade administrativa resurser och ingår inte i en koncern.

⁵ Det visar sig exempelvis i att det saknas uppgifter för sju av huvudmännen och att ytterligare några huvudmän har misstänkt få anställda.

Även huvudmän som bedriver verksamhet utöver endast förskola är till övervägande del tämligen små. Som framgår i figur 6.4 är ökningen av antalet elever per huvudman tämligen jämn upp till huvudmän med omkring 800 elever. Därefter stiger kurvan brantare. Det finns således ingen självklar gräns för vilka huvudmän som bör betraktas som små och medelstora.

Vi har valt att dra gränsen vid huvudmän som har mindre än 200 elever i sin verksamhet. Det ger oss en grupp som består av 398 huvudmän eller 54 procent av samtliga 743 enskilda huvudmän som bedriver verksamhet utöver endast förskola. Av de 398 huvudmännen bedriver 132 (dvs. omkring en tredjedel) även förskola.

Med en gräns på 200 elever får vi en grupp små huvudmän som i andel motsvarar gruppen små huvudmän som endast bedriver förskola. Där bedömde vi att 52 procent av huvudmännen bör betecknas som små.

Av de små huvudmännen ingår en knapp tredjedel (129 av 398 huvudmän) i en koncern. Hälften av dessa koncerner bedriver också en tämligen liten verksamhet inom skolväsendet.

Den typiska lilla huvudmannen är ett aktiebolag med omkring 100 elever och 20 anställda som pedagogisk personal. Aktiebolagen utgör 55 procent av huvudmännen i denna grupp, följt av ekonomiska föreningar (20 procent) och ideella föreningar (16 procent). Den typiska huvudmannen har en skolenhet och ingen förskolenhet. Endast 31 av de 398 små huvudmännen hade mer än en skolenhet. Vi kan anta att huvudmannen har begränsade administrativa resurser. Hos många av de små huvudmännen finns sannolikt inga personalresurser förutom den pedagogiska personalen. Den typiska huvudmannen ingår inte i en koncern.

Medelstora huvudmän

- Mellanstora huvudmän definierar vi som huvudmän med mellan 200 och 1 000 barn och elever. Det fanns 304 sådana huvudmän (motsvarande 41 procent av alla huvudmän) hösten 2021. Av dessa ingick 120 huvudmän i en koncern.

- Den typiska medelstora huvudmannen är ett aktiebolag med 1–2 skolenheter, omkring 400 barn och elever i verksamheten och drygt 50 anställda som pedagogisk personal. Huvudmannen ingår inte i en koncern.

Vår definition av en medelstor huvudman är en huvudman som befinner sig mellan våra gränser för små och stora huvudmän. Det innebär en huvudman som har mellan 200 och 1 000 inskrivna barn och elever. Gruppens sammansättning framgår av tabell 14.3.

Tabell 14.3 Enskilda huvudmän som betecknas som mellanstora

	Antal huvudmän	Medeltal förskoleenheter	Medeltal skolenheter	Medeltal barn och elever	Medeltal anställda
Aktiebolag	162	2,1	1,6	445	56
Stiftelser	57	1,3	1,2	388	55
Ekonomisk förening	41	1,2	1,1	309	46
Ideell förening	40	1,4	1,2	338	50
Trossamfund	2	1,0	1,5	269	43
Handels- och kommanditbolag	1	1,0	2	336	55
Offentliga korporationer	1	0	4	620	86
Totalt	304	1,5	1,4	400	54

Källa: Uppgifter från Skolverket.

Av de 304 huvudmännen hade 118 (knappt 40 procent) även en eller flera förskoleenheter i sin verksamhet. Ungefär lika många, 120 huvudmän, ingick i en koncern.

Den typiska mellanstora huvudmannen är således ett aktiebolag med en förskoleenhet och en skolenhet, omkring 400 barn och elever i verksamheten och drygt 50 anställda som pedagogisk personal. Vi kan anta att huvudmannen har vissa administrativa resurser, även om det inte går att få fram tydliga data om det. Med så många som 200 elever behövs sannolikt någon form av administrativ resurs för att upprätthålla de krav på dokumentation som regleras i skolförfattningarna. Av de 304 mellanstora huvudmännen har 74 huvudmän dessutom två eller flera skolenheter. Det tyder på behov av någon form av central administrativ resurs hos huvudmannen. Den typiska huvudmannen ingår dock inte i någon koncern.

Stora huvudmän

- Stora huvudmän definieras vi som huvudmän med minst 1 000 elever. Det fanns 41 sådana huvudmän (motsvarande 6 procent av alla huvudmän) hösten 2021. Av dessa ingick 33 i en större koncern.
- I gruppen stora huvudmän kan vi också urskilja en grupp som vi kan kalla mycket stora huvudmän. Det är de tre huvudmän som har fler än 10 000 elever i sin verksamhet.
- Den typiska stora huvudmannen är ett aktiebolag med omkring 9 skolenheter, knappt 3 000 barn och elever samt knappt 300 anställda som pedagogisk personal. Huvudmannen har en central administration och är dessutom del i en större koncern.

Vi har valt att dra gränsen för stora huvudmän vid huvudmän med minst 1 000 barn och elever i sin verksamhet. I avsnitt 6.2, figur 6.4 ser vi att kurvan över antalet barn och elever per huvudman stiger tämligen kraftigt efter omkring 1 000 barn och elever. Det fanns 41 sådana huvudmän (motsvarande 6 procent av alla huvudmän) hösten 2021. Av dessa hade 23 huvudmän även förskola i sin verksamhet. Drygt 80 procent av huvudmännen (33 av 41 huvudmän) ingick i en koncern.

Vi skulle också kunna skapa en grupp av mycket stora huvudmän. Det är de tre huvudmän som har mer än 10 000 barn och elever i sin verksamhet. Dessa tre huvudmän har 14 500, 22 000 respektive 31 000 barn och elever inskrivna i sin verksamhet. Den huvudman som kommer på fjärde plats har drygt 8 000 barn och elever i sin verksamhet. De tre största är samtliga aktiebolag och har mellan 36 och 44 skolenheter vardera.

Av de 41 huvudmän som vi betecknar som stora fanns 37 aktiebolag, 5 stiftelser och en ideell förening. Om vi räknar bort de tre mycket stora huvudmännen har den typiske store huvudmannen 9 skolenheter, 10 förskoleenheter, knappt 3 000 barn och elever samt knappt 300 anställda som pedagogisk personal. Huvudmannen ingår i en koncern och vi antar att huvudmannen har betydande administrativa resurser till sitt förfogande.

14.1.3 Enskilda anordnare av komvux

I detta avsnitt definierar vi vad vi menar med små, medelstora och stora enskilda anordnare av komvux. Vi har tillgång till tre variabler för att definiera storleken på utbildningsanordnarna: antal huvudmän mot vilka anordnaren verkar, antal elever och antal kursdeltagare. Det är värt att notera att antalet anordnare och omfattningen på deras verksamhet kan förväntas förändras jämförelsevis mycket mellan åren. Det handlar om verksamhet som upphandlas av kommuner, kommunalförbund och regioner, vilket innebär att avtal upphör och tecknas på nytt med nya förutsättningar för anordnaren. Beräkningarna i det här kapitlet utgår från data för 2021. Vi har även tittat på data gällande 2022 och kan då konstatera att antalet kursdeltagare i komvux generellt sett har gått ned. I samband med kostnadsberäkningarna nedan kommer vi att ta upp ifall sammansättningen av enskilda anordnare förändrats på ett sätt som kan påverka våra beräkningar och resonera runt hur beräkningen skulle kunna påverkas.

Vi har valt att utgå från antalet kursdeltagare för att definiera utbildningsanordnarnas storlek. En elev kan läsa flera kurser och räknas därmed som flera kursdeltagare. En elev eller individ kan alltså generera mer verksamhet om denne läser flera kurser hos anordnaren. Det innebär att kursdeltagare är ett mer relevant mått på omfattningen av anordnarens verksamhet än antalet elever.

Antalet kursdeltagare är också ett bättre mått än antalet huvudmän som anordnaren verkar mot. En utbildningsanordnare kan ha många kursdeltagare och ha en omfattande verksamhet, trots att man bara är verksam i en kommun.

Det finns dock inga självklara svar på var man ska dra gränsen mellan små, mellanstora och stora anordnare. Vi har valt att dra gränserna så att grupperna små och stora utbildningsanordnare blir förhållandevis små och att majoriteten av anordnarna betecknas som mellanstora. Vi bedömer att detta bäst speglar fördelningen där skillnaderna mellan anordnarna är förhållandevis små – med undantag för några anordnare som bedriver en relativt omfattande verksamhet.

Små anordnare

- Små anordnare definierar vi som utbildningsanordnare med mindre än 200 kursdeltagare. År 2021 fanns det 27 sådana anordnare, vilket motsvarar 27 procent av alla anordnare.
- Den typiske lilla anordnaren är ett aktiebolag med knappt 100 kursdeltagare och omkring 30 elever. Anordnaren bedriver verksamhet gentemot 1–2 huvudmän.

Genom att dra gränsen för små anordnare vid 200 kursdeltagare, får vi en grupp som består av 27 anordnare. I denna grupp finns det övervägande aktiebolag, vilket inte är konstigt eftersom nära 87 procent av alla enskilda utbildningsanordnare är aktiebolag. I gruppen finns dock fem anordnare som inte är aktiebolag.

Den typiske lilla anordnaren är ett aktiebolag med knappt 100 kursdeltagare och omkring 30 elever. Anordnaren bedriver verksamhet gentemot 1–2 huvudmän. Det finns dock anordnare i denna grupp som har förhållandevis få kursdeltagare, endast omkring 100 kursdeltagare, men ändå bedriver verksamhet mot så många som 6 olika huvudmän. Eftersom uppgifterna om de enskilda utbildningsanordnarna omfattas av sekretess, kan vi inte ta reda på vilka dessa anordnare är eller vilken utbildning de bedriver. Vi kan dock anta att det handlar om en smalt nischad utbildning med förhållandevis få kursdeltagare hos respektive huvudman.

Våra kontakter med företrädare för enskilda utbildningsanordnare tyder på att även en mindre anordnare behöver en hel del administrativa resurser. Anordnaren behöver ha resurser för att exempelvis ta fram anbud i huvudmännens upphandlingar och för att redovisa de uppgifter som den upphandlande huvudmannen begär. Vi kan alltså anta att även de små utbildningsanordnarna har administrativa resurser, vars omfattning naturligtvis påverkas av verksamhetens omfattning i övrigt.

Medelstora anordnare

- Mellanstora anordnare definierar vi som utbildningsanordnare med minst 200 och mindre än 10 000 kursdeltagare. År 2021 fanns det 58 sådana anordnare, vilket motsvarar 58 procent av alla anordnare.
- Den typiske mellanstora anordnaren är ett aktiebolag med knappt 2 000 kursdeltagare och omkring 760 elever. Anordnaren bedriver verksamhet gentemot 5–6 huvudmän.

Vår definition av en medelstor anordnare är en anordnare som befinner sig mellan våra gränser för små och stora anordnare. Det innebär en anordnare som har mellan 200 och 10 000 kursdeltagare. Gruppen består av 58 utbildningsanordnare, vilket innebär lite mer än hälften av samtliga utbildningsanordnare som var verksamma under 2021.

Den typiske medelstora utbildningsanordnaren är ett aktiebolag. Av de 57 mellanstora anordnarna finns det 7 anordnare som inte är aktiebolag. Anordnaren har knappt 2 000 kursdeltagare vilket motsvaras av omkring 760 elever. Den typiske mellanstora anordnaren bedriver verksamhet mot 5–6 huvudmän. Det finns dock en ganska stor spridning av hur många huvudmän som den mellanstora anordnaren verkar för. Flera anordnare verkar för endast en huvudman medan 4–5 mellanstora anordnare har så många som 20–30 huvudmän som kunder.

Stora anordnare

- Stora anordnare definierar vi som utbildningsanordnare med minst 10 000 kursdeltagare. År 2021 fanns det 15 sådana anordnare, vilket motsvarar 15 procent av alla anordnare. I denna grupp ingår också de två mycket stora anordnarna.
- Om vi bortser från de två mycket stora anordnarna, är den typiske stora anordnaren ett aktiebolag med knappt 22 000 kursdeltagare och omkring 8 000 elever. Anordnaren bedriver verksamhet gentemot omkring 20 huvudmän.

Vi har valt att dra gränsen för stora utbildningsanordnare vid 10 000 kursdeltagare. Det innebär att av de 100 utbildningsanordnare som var verksamma under 2021 betecknar vi 15 som stora anordnare. I denna grupp ingår också de två anordnare som vi tidigare konstaterat ut genom att de bedriver en mycket omfattande verksamhet. I beskrivningen av vårt typfall har vi därför valt att bortse från dessa två anordnare.

Den typiska stora anordnaren är ett aktiebolag med knappt 22 000 kursdeltagare. Det motsvarar i genomsnitt 8 000 elever. Den stora anordnaren bedriver verksamhet mot omkring 20 huvudmän. Det finns en anordnare i gruppen som sticker ut genom att denne har en förhållandevis stor verksamhet, men ändå bara bedriver verksamhet åt 4 huvudmän. Eftersom uppgifterna omfattas av sekretess, kan vi inte ytterligare analysera vad det beror på.

14.1.4 Folkhögskolor som anordnar sfi

För folkhögskolor som anordnar utbildning motsvarande komvux i sfi har vi valt att utgå från hur stor andel som just sfi utgör av folkhögskolans totala verksamhet. Jämfört med huvudmännen och de enskilda utbildningsanordnarna av komvux, är skillnaderna i storlek mellan de aktuella folkhögskolorna förhållandevis liten. Däremot varierar det hur stor andel som just sfi utgör av dessa folkhögskolors totala verksamhet.

14.2 Underlag för vår analys

Det finns inte mycket underlag för att underbygga en bedömning av vilka kostnader och vilken börda som uppstår vid ett införande av offentlighetsprincipen för privata aktörer. I detta avsnitt redogör vi för det underlag som finns i tidigare utredningar och det underlag som vi samlat in för detta betänkande.

14.2.1 De tidigare utredningarna

I de tidigare betänkandena finns analyser av hur den administrativa bördan skulle påverkas om offentlighetsprincipen införs.⁶ Några grova kostnadsuppskattningar togs också fram.

I SOU 2015:82 försökte utredningen bilda sig en uppfattning om hur hanteringen av handlingsoffentligheten gick till i skolor med kommunal huvudman som redan tillämpar bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. Den särskilda utredaren hade därför både direkt kontakt med några kommunala skolor samtidigt som en mindre enkät skickades ut till några slumpmässigt utvalda kommunala skolor. Denna enkätstudie hade dock en väldigt låg svarsfrekvens.⁷

I SOU 2016:62 redogör utredningen först generellt för offentlighetsprincipens kostnader för privata aktörer.⁸ De anger sedan att ett sätt att uppskatta kostnaderna är att titta på kostnader för andra organ för vilka offentlighetsprincipen har införts. De utgår sedan i sin analys från en rapport från Statskontoret från 2004 om införandet av rätt att ta del av allmänna handlingar i statliga företag

I de tidigare utredningarna har det konstaterats att förslagen skulle leda till en ökad administrativ börda och till vissa kostnader för de privata aktörerna. En grov uppskattning av den kostnad som förslagen innebär för de privata aktörerna gjordes i deras konsekvensanalyser. Den uppskattade kostnaden redovisades för små, mellanstora och stora aktörer.⁹ Vid remissbehandlingen av betänkandena framfördes bl.a. att den konsekvensanalys som genomförts inte var tillräckligt omfattande samt att utredningen grovt underskattat omfattningen av både ökad administration och kostnader. Det påpekades också att framför allt små aktörer skulle drabbas hårt.¹⁰

⁶ Se kapitel 8.3 i SOU 2015:82 och kapitel 7.4 i SOU 2016:62.

⁷ SOU 2015:82, s. 88 och 124. Se även kapitel 5 i SOU 2015:82, s. 81 ff.

⁸ Se avsnitt 7.4, s. 215–219 i SOU 2016:62.

⁹ Dock med en annan definition av dessa än vad vi använder, i SOU 2015:82, se s. 66. I SOU 2016:62 definieras inte vad som menas med små, mellanstora och stora aktörer men analysen görs utifrån en sådan uppdelning, se s. 225.

¹⁰ Se Remissammanställning av yttranden över betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82), U2015/04800/GV samt remissvar avseende SOU 2016:62 från Friskolornas riksförbund, Idéburna Skolors Riksförbund, FSO Fria förskolor och Almega Utbildningsföretagen.

14.2.2 Kommunernas kostnader för offentlighetsprincipen

På samma sätt som när de tidigare utredningarna genomfördes saknas det uppgifter om kostnader för administrativ personal i fristående skolor, förskolor, fritidshem och enskilda anordnare av komvux. Det saknas också statistik över kommunernas kostnader för hantering av handlingsoffentligheten i de offentliga förskolorna, skolorna, fritidshem och komvux. Vi har valt att låta en konsult utföra en undersökning om vad offentlighetsprincipen kostar i kommunala förskolor och skolor fördelat på enskilda skolenheter samt i kommunala bolag.¹¹ Syftet med undersökningen är att vi ska ha ett bredare underlag till vår analys av hur den administrativa bördan påverkas för små, medelstora och stora skolenheter och huvudmän och vad kostnaden blir om offentlighetsprincipen införs. I konsultens uppdrag har också ingått att undersöka vad som driver kostnaderna och vilka faktorer som påverkar dem, samt i vilken omfattning och vilka delar av offentlighetsprincipen som hanteras på annan nivå än enhetsnivå.

14.2.3 Kontakter med företrädare för de privata aktörerna

Utredningen har vid ett antal möten samlat in uppgifter och synpunkter från enskilda huvudmän och utbildningsanordnare om offentlighetsprincipens konsekvenser. Ytterligare information om utredningens arbete finns i kapitel 3.

14.3 Utgångspunkter och antaganden

I vår bedömning av den administrativa bördan har vi utgått från:

- Beräkningar av kostnaderna för offentlighetsprincipen i kommunala förskolor och skolor.
- Att det redan i dag finns krav utifrån gällande lagstiftning på att de privata aktörerna ska ha vissa dokument.

Vi gör också två grundläggande antaganden:

- Intresset för privata aktörer är större än för offentliga.

¹¹ Governo AB, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen.*

- Koncernstrukturen för de enskilda huvudmännen påverkar.

14.3.1 Vi utgår från kostnaderna i kommunala förskolor och skolor

- Vi kan inte direkt använda kostnadsuppgifter från den offentliga verksamheten och översätta till kostnader för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare eftersom de kommunala förskolorna och skolorna får visst administrativt stöd av den centrala förvaltningen. Det innebär att kostnader för systemstöd och rådgivning i olika former får hanteras på ett annat sätt inom de privata aktörerna.
- Flera privata aktörer inom skolväsendet driver en verksamhet som i storlek motsvarar kommunernas förskole- och skolverksamhet. Här kan vi anta att de administrativa resurserna är större, även om de inte alltid motsvarar en kommuns resurser eller erfarenhet av att hantera offentlighetsprincipen.

Utgångspunkten för vår analys är kostnaden för offentlighetsprincipen i kommunala förskolor och skolor samt kommunala bolag. Vi kan dock inte direkt använda kostnadsuppgifter från den offentliga verksamheten och översätta det till kostnader för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare. Det finns vissa skillnader mellan kommunala förskolor och skolor och de fristående förskolorna och skolorna som bör beaktas i detta sammanhang. Det finns också skillnader mellan komvux som anordnas av kommuner och de som utförs av enskilda anordnare på entreprenad som bör beaktas.

Kommunerna ger visst administrativt stöd

Vad gäller den ökade administrationen och de ökade kostnaderna för de privata aktörerna har det bl.a. framförts i remissyttranden över de tidigare betänkandena SOU 2015:82 och SOU 2016:62 att kommunala förskolor och skolor har tillgång till ett centralt dokumenthanteringssystem med stödfunktioner såsom tillgång till registeratorer, kommunjurister, arkivarier m.fl. stödfunktioner för hantering av registrering, dokumenthantering och sekretessprövning av allmänna handlingar samt de tillgänglighetskrav som offentlighetsprincipen

medför. Det har därför framförts att privata aktörer inte kan jämföras med kommuner i detta avseende.¹²

Utifrån den rättsliga regleringen och avgöranden från kammarrätten går det att dra slutsatsen att nämnden i kommunen som utgångspunkt utgör en myndighet som de olika enheterna är en del av.¹³ Men rektorn har utrymme för eget beslutsfattande och ärendehantering som skulle kunna innebära ett sådant självständigt agerande att skolenheten är att anses som en egen myndighet. När en handling begärs ut från en skola bör det t.ex. rimligtvis vara skolan som gör sekretessprövningen i sitt namn.

Intervjuerna med de olika kommunerna visar att det är mycket vanligt att delar av offentlighetsprincipen för skolor hanteras på en annan nivå än den enskilda enhetens nivå i kommunerna. I stort sett samtliga av de intervjuade kommunerna har angett att den centrala förvaltningen hanterar vissa typer av ärenden samlat för hela den kommunala skolverksamheten, även om ärendena berör specifika skolor. Ofta rör det sig då om mer komplicerade eller principiella ärenden. Det kan t.ex. handla om vissa ärenden i relation till Skolinspektionen eller mer komplicerade sekretessärenden.

Det verkar också förekomma att den centrala förvaltningen sköter vissa ”arkivtekniska frågor” åt skolorna. En sådan form av stöd – som då är kommunövergripande – kan sägas utgöras av förekomsten av ett kommungemensamt ärendehanteringssystem. Andra exempel på stöd från den skolansvariga förvaltningen till de kommunala skolorna är råd och stöd från registrator/arkivarie eller från jurister. Förvaltningen kan också ofta erbjuda utbildning och kompetensutveckling i olika frågor.

Det tycks variera mellan olika kommuner både om och i sådana fall hur mycket skolorna betalar för förvaltningens tjänster, system m.m. I en av de undersökta kommunerna nämndes att det arbete som den centrala förvaltningen gör åt enskilda skolor finansieras genom att en liten del av skolpengen avsätts för att täcka overheadkostnad för kanslitjänster hos den centrala förvaltningen. En annan mycket vanlig modell tycks vara att enskilda kostnadsposter fördelas proportionerligt utifrån till exempel utnyttjad tidsåtgång. Det finns

¹² Se Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82), s. 10–11 och Friskolornas riksförbunds yttrande över betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62), s. 12.

¹³ Se 2 kap. 11 § TF, Kammarrätten i Göteborgs dom 2015-11-19 i mål nr 4009-15 samt Kammarrätten i Göteborgs dom 2020-03-06 i mål nr 5456-19.

också exempel på att kommunen väljer att inte precisera och ta betalt för enskilda kostnadsposter, t.ex. för att använda system utan i form av en summa som en del av en kommungemensam infrastruktur.¹⁴

Sammanfattningsvis är det utifrån vad som framkommit av konsultens undersökning är det således tydligt att de kommunala förskolorna och skolorna får visst stöd av den centrala förvaltningen. Vi kan inte utgå från att samtliga privata aktörer kan få motsvarande stöd om offentlighetsprincipen skulle införas. Det innebär att kostnader för systemstöd och rådgivning i olika former får hanteras på ett annat sätt. Antingen genom att införskaffa ett sådant system eller lösa diarieföringen på något annat sätt. Vad avser nödvändig rådgivning kan dessa tjänster i stället behövas köpas in från en jurist eller liknande.

Vissa privata aktörers verksamhet är stora nog att kunna ha vissa gemensamma administrativa resurser

Vi kan dock notera att flera privata aktörer inom skolväsendet driver en verksamhet som i storlek motsvarar kommunernas förskole- och skolverksamhet. Sett till antal barn och elever har 288 av 2 476 enskilda huvudmän (motsvarande 12 procent av huvudmännen) en verksamhet som storleksmässigt kan jämföras med kommunernas förskole- och skolverksamhet. Om vi också tar hänsyn till de olika koncernerna kan vi konstatera att 450 huvudmän (motsvarande 18 procent) storleksmässigt kan jämföras med en kommun eller ingår i en koncern vars skolverksamhet kan jämföras med en kommun.¹⁵ Här kan vi anta att de administrativa resurserna är större, även om de inte alltid motsvarar en kommuns resurser eller erfarenhet av att hantera offentlighetsprincipen. De enskilda huvudmännen kan också bestå av en central enhet och flera förskole- och skolenheter där den centrala enheten kan stötta förskolor och skolor med administrativt stöd.

För att underlätta för de privata aktörerna – framför allt de små – kan ett annat alternativ vara att kommunerna erbjuder tjänster (sannolikt mot avgift) till de privata aktörerna avseende exempelvis arki-

¹⁴ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 14–15 och 17.

¹⁵ Det inkluderar enskilda huvudmän och koncerner som har mer än 252 barn och elever i sin verksamhet, vilket 2021 motsvarade barn- och elevantalet i landets minsta skolkommun: Dorotea. Vissa enskilda huvudmän bedriver dock så pass omfattande verksamhet att de kan jämföras med medelstora och stora kommuner.

vering och diarieföring. Om en sådan ordning har stöd i t.ex. kommunallagen (2017:725) ingår inte i vårt uppdrag att undersöka.

14.3.2 Det finns redan i dag krav på de privata aktörerna

- De allra flesta privata aktörer håller troligtvis sina handlingar ordnade, även om sättet de gör det på kan skilja sig åt. Mycket talar för att de p.g.a. gällande lagstiftning behöver hålla ordning på sina handlingar. Det finns inte så många uttryckliga krav på att privata aktörer ska bevara handlingar men det finns starka incitament att bevara vissa av handlingarna av olika andra anledningar.
- Om de privata aktörerna redan i dag hanterar sina dokument på ett sätt som relativt enkelt kan anpassas till kraven i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och arkivlagen (1990:782) eller inte, får betydelse för kostnaden för den enskilde aktören att anpassa sig till ett införande av offentlighetsprincipen. Om fungerande system och rutiner redan införts beträffande personuppgiftsbehandling kan det troligtvis i viss mån underlätta hanteringen av handlingsoffentlighet.
- En kommun eller region som sluter avtal med en enskild utbildningsanordnare om att bedriva komvux på entreprenad måste tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10 kap. 9 § kommunallagen). Utredningen instämmer i tidigare utredningars bedömning att dessa krav på att hålla informationen ordnad gör att steget till att hålla handlingar ordnade inte framstår som stort.
- Offentlighetsprincipen skulle innebära ytterligare krav på de privata aktörerna utöver de som ställs i gällande lagstiftning. De ska exempelvis identifiera vad som utgör allmänna handlingar och registrera eller hålla dem ordnade samt bevara dem enligt arkivlagen. De behöver också kunna hantera utlämnanden, inklusive sekretessprövningar.

Andra regelverk ställer krav på dokumentation

Även om de privata aktörerna i dagsläget inte omfattas av de krav på dokumentation som offentlighetsprincipen medför, innebär andra regelverk att de i vissa avseenden omfattas av krav på dokumentation och dokumenthantering.

Vad gäller dokumentation och hantering av specifika dokumenttyper ställs vissa krav på de privata aktörerna. Främst i skollagen men även i annan lagstiftning såsom patientdatalagen (2008:355) när det gäller elevhälsan eller bokföringslagen (1999:1078) eller lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar när det gäller räkenskapsinformation. (se vidare kapitel 5). Det finns således en hel del krav på dokumenthantering som gäller även för privata aktörer som driver skollagsreglerad verksamhet.

Krav på bevarande av handlingar förekommer dock inte i lika hög utsträckning som skyldigheter att dokumentera. Vad gäller kraven på dokumentation enligt skollagen finns det inte några övergripande regler om hur fristående förskolor och skolors dokument behöver hanteras eller sparas förutom i några fall.

Friskolornas riksförbund har angett att de anser att det både för barnens/elevernas och förskolors/skolans rättssäkerhet är viktigt att skolan har egna rutiner för hur dokumenten ska hanteras. Dokument över barnens utveckling, likabehandlingsplaner och betygskataloger utpekats av Friskolornas riksförbund som viktiga handlingar som bör sparas över tid, dels för att eleverna ska ha möjlighet att få se dokument som rör dem, dels för att skolan ska kunna visa vilka åtgärder den vidtagit, t.ex. om skolan blir anmäld till Skolinspektionen. Friskolornas riksförbund hänvisar vidare till att Barn- och utbildningsnämndens (eller motsvarande nämnds) dokumenthanteringsplan kan vara en bra mall för de rutiner som den fristående verksamheten själv kan bestämma ska gälla för de handlingar som finns i verksamheten.¹⁶ I intervjuer som utredningen genomfört framkommer att det i dagsläget varierar hur information hanteras mellan olika enskilda huvudmän. Det förekommer att huvudmän tagit fram egna dokumenthanteringsplaner, ju större verksamhet desto större förefaller behovet.¹⁷

¹⁶ Friskolornas riksförbund PM, *Dokumenthantering i fristående förskolor och skolor* 2012-10-23.

¹⁷ Utredningens intervjuer med representanter för fyra enskilda huvudmän för skola eller förskola som valts ut för att de var av olika storlek och hade olika äganformer.

Mycket talar alltså för att även privata aktörer behöver hålla ordning på sina handlingar för att leva upp till de krav som ställs. Trots att det inte finns så många uttryckliga krav på att privata aktörer ska bevara handlingar finns det alltså starka incitament att bevara vissa av handlingarna av olika andra anledningar. De allra flesta privata aktörer håller således troligtvis sina handlingar ordnade, även om sättet de gör det på kan skilja sig åt. Som berörts ovan bevaras troligen även många handlingar ur rättssäkerhetssynpunkt. Hålls dokument ordnade och bevaras i viss utsträckning redan i dag kan det underlätta övergången till offentlighetsprincipen. Sättet dokumenten hanteras på, dvs. om det sker på ett sätt som relativt enkelt kan anpassas till kraven i offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen eller inte, får betydelse för kostnaden för den enskilde aktören att anpassa sig till ett införande av offentlighetsprincipen.

I detta sammanhang kan också nämnas att kraven på skydd för personuppgifter regleras av EU:s allmänna dataskyddsförordning (GDPR). Behoven av fungerande system och rutiner för enskilda huvudmän för fristående skolor och förskolor samt privata anordnare av komvux ha ökat på senare år.¹⁸ Om fungerande system och rutiner redan införts beträffande personuppgiftsbehandling kan det troligtvis också i viss mån underlätta hanteringen av handlingsoffentlighet. Det framkommer i intervjuer som utredningen genomfört med några representanter för enskilda huvudmän att dataskyddsförordningens krav i viss mån påverkat deras informationshantering.¹⁹

Offentliga huvudmäns system och rutiner inte enbart tillskapade för att leva upp till offentlighetsprincipen

Även den undersökning som vi låtit en konsult genomföra visar att de offentliga huvudmännens system och rutiner som de har för att registrera, hantera och arkivera handlingar inte är tillskapade för att leva upp till offentlighetsrättsliga krav, utan det är något som en kommun behöver för att rent allmänt ha ordning och reda i sin verksamhet. Den kommunala administrationen för skolor sägs också främst vara kopplad till skollagens krav, inte offentlighetsprincipen i sig.²⁰

¹⁸ Jämför de uppgifter som framkommit i Governos rapport, s. 29 samt Sefifs inlägga 2022-09-02 till Skolinformationutredningen.

¹⁹ Intervjuer genomförda med företrädare fyra enskilda huvudmän under augusti–september 2023.

²⁰ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 16.

Avtalen om komvux på entreprenad innebär redan krav på att information kan presenteras

För de som bedriver komvux på entreprenad bör beaktas att om en kommun eller en region sluter avtal med en privat utförare ska kommunen respektive regionen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över (10 kap. 9 § kommunallagen). Som konstateras i betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) innebär det för privata aktörer som bedriver sådan verksamhet i praktiken att de, när en kommun efterfrågar information som omfattas av avtalet, ska kunna presentera den. För denna verksamhet finns således redan ett krav på att informationen som tillhör den offentligt finansierade verksamheten hålls ordnad och lättåtkomlig. Steget från att hålla informationen ordnad till att hålla handlingar ordnade framstår därför inte som stort. Vi instämmer i denna bedömning. Se även kapitel 5.

Offentlighetsprincipen medför vissa nya krav på de enskilda huvudmännen

Vid införande av offentlighetsprincipen tillkommer dock även nya moment för de privata aktörerna utöver den befintliga dokumenthanteringen

- hantera inkommande och upprättade dokument och ta ställning till om det är allmänna handlingar,
- registrera eller hålla allmänna handlingar ordnade,
- hantera förfrågningar om allmänna handlingar och göra sekretessprövningar, samt
- Arkivera eller gallra de allmänna handlingarna enligt bestämmelser i arkivlagen.

14.3.3 Intresset för privata aktörer är större än för offentliga

- Samhällsdebatten gällande enskilda huvudmäns antas bidra till att enskilda huvudmän, i vart fall inledningsvis, kommer att få ta emot fler förfrågningar om utlämnandena av allmänna handlingar än offentliga huvudmän.

- Media och allmänheten kan ha ett särskilt intresse för uppgifter om personal och ekonomi. Huvudmän som bedriver verksamhet med vinstsyfte kan antas vara särskilt intressanta. Flera frågor kring tillämpningen av 19 kap. 1 § OSL kommer säkerligen aktualiseras vilket kan leda till tidskrävande prövningar, åtminstone till dess praxis etablerats. Det gäller även komvux på entreprenad.
- Vi förväntar oss ett lägre intresse för enskilda utbildningsanordnare inom komvux och folkhögskolor som anordnar sfi.
- Osäkerheten angående hur stort intresset för att begära ut handlingar blir gör att vi tar fram alternativa scenarier för kostnadsberäkningen.

Samhällsdebatten om fristående skolor förväntas leda till fler förfrågningar till de enskilda huvudmännen

Allmänhetens intresse för de privata aktörernas verksamhet kommer sannolikt att vara större än för de kommunala förskolornas och skolornas. Sedan friskolereformen infördes har frågor om de enskilda huvudmännen som bedriver skollagsreglerad verksamhet varit aktuella i hög utsträckning i den allmänna och politiska debatten. Frågan om vinster i välfärden har också varit aktuell. Även frågor om betygsättning i och köer till fristående skolor har varit aktuella. Vi kan därför anta att enskilda huvudmän kommer att få fler förfrågningar om utlämnanden än motsvarande kommunal verksamhet. Detta intresse kommer sannolikt vara särskilt stort den första tiden efter att offentlighetsprincipen införts.

Antalet förfrågningar om utlämnade av handlingar kommer troligtvis att bero på den allmänna debatten om fristående förskolor och skolor samt om något missförhållande uppdagas. Andra faktorer som kan påverka kan möjligen vara var förskolan eller skolan är belägen. Om t.ex. en aktör är den enda enskilda huvudmannen i kommunen kan det möjligtvis bidra till ett ökat intresse. Intresset för att begära ut allmänna handlingar kan också påverkas av om den enskilda aktören är verksam i en ort där det finns en lokal mediebevakning.

Intresse för uppgifter om huvudmännens ekonomi kan leda till tidskrävande sekretessprövningar innan praxis finns

Utöver förfrågningar från barn och elevers vårdnadshavare torde det finnas ett relativt stort intresse att ta del av uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomi från såväl media som allmänheten.²¹ De handlingar som utifrån den allmänna debatten om fristående skolor kan förväntas vara särskilt intressanta är sådana som rör personal, anställningsvillkor, CV, löner och de ekonomiska förhållandena. Utifrån den allmänna debatten om fristående skolor kan detta intresse antas vara särskilt stort för de aktörer som bedriver verksamhet med vinstsyfte. Även koncerners verksamhet bör vara något allmänheten kan antas ha ett större intresse av.

Flera frågor som ligger i gränslandet av att kunna omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL kommer säkerligen aktualiseras. Denna typ av förfrågningar kan komma att bli mer tidskrävande och dyrare än de som hanteras hos offentliga huvudmän, i vart fall tills praxis har etablerats på området. Hur många förfrågningar och omfattande sekretessprövningar som kan antas uppkomma kommer utvecklas nedan i samband med beräkningarna för de olika aktörerna.

Vi förväntar oss ett lägre intresse för enskilda anordnare inom komvux

Vad gäller de enskilda anordnarna av komvux kan det antas att intresset inte kommer vara lika stort som för enskilda huvudmän eftersom kommunen är huvudman för den verksamheten och anordnarna anlitas efter en upphandling. Det innebär att tilldelningsbeslut, avtal m.m. redan utgör allmänna handlingar hos kommunen där de som utgångspunkt också är offentliga. Detsamma gäller motsvarande handlingar hos den enskilde anordnaren. Det beror på att den aktuella modellen för införande av offentlighetsprincipen jämför anordnaren med en myndighet vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Ett visst ökat intresse för uppgifter som rör själva driften av anordnarnas verksamhet kan dock antas förekomma. Det är också vanligt att utbildningsföretagen bedriver annan verksamhet utöver komvux på entreprenad. Det är dock endast den offentligt

²¹ Jämför resonemanget i SOU 2015:82 s. 124–125. Detta bekräftas även i intervjuer som utredningen genomfört med några journalister som bevakar utbildningsfrågor.

finansierade och skollagsreglerade delen som omfattas av förslagen. Även om intresset för de enskilda utbildningsföretagen kanske inte kommer vara så stort är det sannolikt att förfrågningar som rör handlingar i gränsområdet mellan verksamheter kan förekomma i viss utsträckning.

Även för folkhögskolor som anordnar sfi kan vi anta att intresset för att begära ut handlingar kommer att vara mindre än för enskilda huvudmän i skolväsendet. Vid våra kontakter med företrädare för folkhögskolor har det visserligen framkommit farhågor att även de kan bli föremål för en större mängd utlämnandeärenden.²² Men vi utgår ändå från att den allmänna debatten om folkhögskolornas verksamhet är betydligt mer begränsad än den om friskolorna och att det därför kan förväntas färre utlämnandeärenden riktade mot folkhögskolor.

Osäkerheten angående det faktiska intresset gör att vi tar fram alternativa scenarier

Vi kan inte med säkerhet säga hur stort intresset att begära ut handlingar från enskilda huvudmän och utbildningsanordnare kommer att vara. Därför kommer vi att analysera kostnaderna utifrån ett huvudscenario som innebär att trycket på enskilda huvudmän i skolväsendet att lämna ut handlingar initialt blir relativt högt, men att det avtar med tiden och att begäran om utlämnande då mer kommer att likna det vi i dag ser för kommunala förskolor och skolor. Vi kommer också att analysera kostnaderna utifrån ett scenario som innebär att antalet förfrågningar blir mindre och ett annat scenario som innebär att antalet förfrågningar blir fler och mer ihållande över tid.

14.3.4 Koncernstrukturen påverkar

- En koncern kan potentiellt bidra med administrativt stöd till enskilda enheter inom koncernen.
- Utredningen kan konstatera utifrån de registeruppgifter som utredningen analyserat att de koncerner som verkar på skolområdet är väldigt olika. Vissa kan betraktas som koncerner där den huvud-

²² Möte med Rörelsefolkhögskolornas intresseorganisation (RIO) 2023-05-15.

sakliga verksamheten är inom skolväsendet medan sådan verksamhet verkar utgöra en liten del inom andra koncerner.

- Vilken praktisk betydelse det har att ingå i en koncern är en empirisk fråga som vi inte haft möjlighet att undersöka vidare i denna utredning.
- I våra grundantaganden om vilka kostnader som uppstår för enskilda huvudmän i skolväsendet kommer vi *inte* att ta hänsyn till huvudmannens eventuella koncerntillhörighet. För små och medelstora huvudmän är det vanligare att man inte ingår i en koncern. Våra typiska små och medelstora huvudmän tillhör alltså inte en koncern.
- De flesta kostnader som vi bedömer uppstår med anledning av offentlighetsprincipen, kommer att uppstå på förskole- och skolenhetsnivå. Det handlar om arbetstid för rektor och administratörer på enheten – kostnader som inte nödvändigtvis skulle påverkas av huvudmannens eventuella koncerntillhörighet.
- Vi kommer att utforma ett särskilt scenario där vi ser hur kostnaden för ett införande av offentlighetsprincipen skulle påverkas om vi också tar hänsyn till koncernstrukturen. Detta utvecklar vi i avsnitt 14.6.4.

Att en huvudman ingår i en större koncern är intressant för utredningen eftersom en huvudman då kan förväntas dra nytta av administrativa och juridiska resurser även på koncernnivå och inte bara inom det egna företaget. De koncerner som verkar på skolområdet är dock väldigt olika. Det framgår av avsnitt 6.3. Vissa koncerner är mer renodlade och kan betraktas som större skolkoncerner där verksamhet inom skolväsendet får anses vara den huvudsakliga verksamheten. Här finner vi exempelvis skolkoncerner som exempelvis Academedia, Atvexa (som samlar ett stort antal huvudmän med Montessoriskolor), Tivoli förskolor och Dibber.²³

Men det finns också koncerner vars verksamhet inom skolväsendet visserligen är begränsad, men där vi kan anta att verksamheten i övrigt är omfattande. Här finner vi exempelvis koncerner som Skanska,

²³ Andra stora enskilda huvudmän som Internationella Engelska skolan, Kunskapsskolan och Pysslingen har visserligen en omfattande verksamhet, men ingår i en enklare koncernstruktur där förskolorna och skolorna är samlade under en huvudman.

SKF och Geely (Volvo). Eftersom vi saknar uppgifter om hur omfattande verksamhet koncernerna bedriver utöver förskole- och skolverksamhet, kan vi inte med säkerhet bedöma vilka huvudmän som kan dra nytta av sin koncerntillhörighet.

Slutligen finns det också ett antal koncerner som endast består av två företag: huvudmannen och ett holdingbolag. Koncernen är då mer av en bolagsteknisk lösning och kan inte förväntas inverka på huvudmannens administrativa resurser och stöd på samma sätt som om huvudmannen ingått i en större skolkoncern.

Oavsett hur koncernen är uppbyggd är det också ett rimligt antagande att graden av samarbete varierar från en koncern till en annan. I vissa koncerner kan administrativt stöd vara samlat i ett bolag som i sin tur erbjuder detta stöd till de andra bolagen, medan bolagen i andra koncerner kan förväntas vara mer självförsörjande. Vilken praktisk betydelse det har att ingå i en koncern är en empirisk fråga som vi inte haft möjlighet att undersöka vidare i denna utredning.

14.4 Våra antaganden om kostnader

Det finns inte mycket underlag för att underbygga en bedömning av vilka kostnader och vilken börda som uppstår vid ett införande av offentlighetsprincipen för privata aktörer. Utifrån de underlag som presenterades i 14.2 och de utgångspunkter som redovisades i avsnitt 14.3 gör vi ett antal antaganden om vilken administrativ börda och därmed kostnader som kan uppstå för huvudmän och utbildningsanordnare med olika omfattande verksamhet. De storleksklasser och typfall som vi definierade i avsnitt 14.1 utgör utgångspunkten.

Då våra beräkningar utgår från typfall har vi inte summerat kostnaden för dem till en totalkostnad för samtliga enskilda huvudmän. Kategorierna små, medelstora och stora huvudmän rymmer huvudmän med olika förutsättningar. Det innebär att de kan få lägre eller högre kostnader än våra typfall. Till exempel antar vi att antalet barn eller elever i en verksamhet i hög utsträckning styr antalet handlingar som en huvudman hanterar och det i sin tur påverkar deras kostnad för hanteringen av offentlighetsprincipen. Beroende på den enskilda huvudmannens ägandeform kan intresset för att ta del av allmänna handlingar också variera. Styrkan i att redovisa kostnader för olika typer av enskilda huvudmän beroende på deras storlek är att det

belyser hur huvudmän av olika storlek påverkas, exempelvis de små huvudmännen.

14.4.1 Offentlighetsprincipens konsekvenser i korthet

Ett införande av offentlighetsprincipen innebär att privata aktörer blir skyldiga att hantera allmänna handlingar enligt kraven i offentlighets- och sekretesslagen, dvs. registrera eller hålla allmänna handlingar i den offentligt finansierade delen av sin verksamhet ordnade. I praktiken innebär det att det för varje dokument i verksamheten måste fastställas om handlingen hör till den offentligt finansierade delen, om det är en allmän handling och om den måste registreras. Handlingar som inte behöver registreras ska hållas ordnade. Varje privat aktör måste därför ha rutiner för daglig hantering av allmänna handlingar på föreskrivet sätt.

Privata aktörer ska vidare ta emot allmänhetens framställningar om utlämnande av allmänna handlingar och göra sekretessprövningar av innehållet i de efterfrågade handlingarna. I praktiken innebär det att den privata aktören ska ta emot framställningen, fastställa vilken handling som efterfrågas och avgöra om den är en allmän handling. Den privata aktören behöver sedan ta fram den allmänna handlingen och besluta om handlingen kan lämnas ut med hänsyn till sekretessbestämmelser. I nästa steg ska aktören lämna ut handlingen för påseende på plats (alternativt kopiera den), eller besluta om att inte lämna ut handlingen. Det kan också innebära att ta betalt (alternativt fakturera för kopior) och bokföra betalningen.

En begäran om rätt att ta del av en allmän handling ska behandlas skyndsamt. Det innebär ett krav att vara tillgänglig året om för att ta emot och hantera begäran om utlämnande.

Förslaget innebär också att de privata aktörerna ska omfattas av arkivlagen. De ska arkivera och bevara allmänna handlingar under en viss tid. De ska även upprätta en arkivbeskrivning för sina allmänna handlingar (4 kap. 2 § OSL och 6 § arkivlagen). Arkiven hos privata aktörer blir underkastade tillsyn av arkivmyndigheten, vilket innebär att arkivmyndigheten kan ställa krav på hur arkiveringen ska göras. Privata aktörer kommer säkerligen också att bli föremål för tillsynsbesök av arkivmyndigheten vilket kan kräva viss arbetsinsats från aktörerna (kostnader förknippade med tillsyn från arkivmyndigheten

behandlar vi dessutom i avsnitt 14.4.7). Beroende på befintliga förhållanden i verksamheten kan arkivsystem behöva byggas upp alternativt byggas ut.²⁴

14.4.2 Fördelningen av kostnader på olika nivåer inom huvudmannens organisation

I våra beräkningar kommer vi att utgå från att vissa kostnader uppstår per förskoleenhet, skolenhet eller driftsställe, medan andra kostnader belastar huvudmannen centralt. De olika kostnader som vi räknat med uppstår för respektive enhet är:

- Personalkostnader för att leva upp till kraven i offentlighetsprincipen på sådant som diarieföring och utlämnande av allmänna handlingar. I detta ingår även kostnader för att vara tillgänglig för hantering av utlämnandeärenden. Vi utgår från lönekostnader för rektor och administratörer.²⁵
- Utbildning och kompetensutveckling vilket omfattar lönekostnader för den avsatta tiden och en avgift för den inköpta kursen.²⁶ Vi räknar inte med att det behövs en utbildning per år för rektor och administratör. I beräkningen utgår vi därför från att kostnaderna sprids över flera år.
- Tillsynsavgift till arkivmyndigheten vilket omfattar en årlig avgift till den kommunala arkivmyndigheten för tillsyn och rådgivning.²⁷ För aktörer som arkiverar handlingar på papper kan det tillkomma kostnad för införskaffande av dokumentskåp och liknande. Det skulle i så fall motsvara en engångskostnad på omkring 15 000 kronor per enhet. Vi har dock inte tagit med denna kostnad i våra beräkningar.

²⁴ SOU 2016:62, s. 214 ff.

²⁵ För att beräkna lönekostnader utgår vi från SCB:s lönestatistik för privat sektor under 2022. Lönen för en förskolechef uppgår till 42 200 kronor, en förskollärare till 33 400 kronor. Lönen för en rektor för grundskola, gymnasieskola m.m. uppgår till 55 700 kronor. För administratörer har vi utgått från kategorin skolassistent med en månadslön på 32 200 kronor. Vi har också räknat med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter, semesterlön m.m.

²⁶ Vi har räknat med en kursavgift på 3 500 kronor exklusive moms för en heldagsutbildning.

²⁷ Timkostnaden för tillsyn och rådgivning från kommunal arkivmyndighet uppskattas till 700 kronor. Vi har räknat med att årlig tillsyn och rådgivning omfattar 24 timmars arbete. Antagandena bygger på den kostnad som tillämpas i en medelstor kommun som utredningen kontaktat. Årlig tillsyn och rådgivning för ett större kommunalt bolag tog där 49 timmars arbete i anspråk.

De kostnader som vi räknar med belastar huvudmannen eller utbildningsanordnaren centralt är:

- Kostnader för köp av juridiska tjänster. En liten och medelstor huvudman eller utbildningsanordnare kan inte förväntas ha tillgång till egna juridiska resurser. Vid svårare bedömningar kan det således uppstå behov av att köpa in sådana juridiska tjänster.²⁸
- Kostnader för centralt placerad jurists eller chefs arbetstid. De stora huvudmännen och utbildningsanordnarna kan också förväntas ha tillgång till juridisk kompetens centralt hos huvudmannen. Det kan också hända att en centralt placerad chef behöver fatta beslut i svårare frågor.²⁹ Till detta kommer att även centralt placerade administratörer kan behöva avsätta arbetstid för uppgifter med anledning av offentlighetsprincipen.
- Kostnader för utbildning och kompetensutveckling för centralt placerade jurister/chefer och administratörer.
- Eventuella kostnader för it-system för diarieföring eller arkivering. Vi räknar med en årlig systemkostnad för e-arkiv och ärendehanteringssystem för dessa huvudmän.³⁰

14.4.3 Personalkostnader

Ökade personalkostnader kommer att vara den största kostnaden vid införandet av offentlighetsprincipen. Vi bedömer dessa kostnader utifrån hur mycket arbetstid som tillkommer för olika personalkategorier hos de enskilda huvudmännen och utbildningsanordnarna.

Det är inte möjligt att exakt beräkna hur stor arbetsinsats offentlighetsprincipen kommer att innebära. I stället behöver vi göra antaganden om arbetstid utifrån de utgångspunkter och grundantaganden vi redovisade i avsnitt 14.3. För att sammanfatta så räknar vi i personalkostnaderna in den arbetstid som behövs för att

²⁸ Vi har räknat med att timkostnaden uppgår till 4 000 kronor. Det är baserat på Regeringskansliets ramavtal för köp av juridiska tjänster.

²⁹ Vi har, med utgångspunkt i SCB:s lönestatistik för 2022 räknat med en lön för en centralt placerad jurist på 63 300 kronor. Det motsvarar lönen för kategorin affärs- och företagsjurist i privat sektor. Denna lön används också för beräkningar av en centralt placerad chefs arbetstid. Vi har även här räknat med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter m.m.

³⁰ Vi har räknat med en kostnad motsvarande 278 kronor per anställd. För den typiska stora huvudmannen med 200 anställda skulle det motsvara en årlig kostnad på 55 600 kronor. Beräkningen utgår från motsvarande kostnader för en stor kommun.

- Registrera eller hålla allmänna handlingar ordnade,
- hantera utlämnande av handlingar, vilket bl.a. omfattar att avgöra om det är en allmän handling och om handlingen hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten, sekretesspröva innehållet och lämna ut handlingen på lämpligt sätt,
- efterleva krav på tillgänglighet samt
- arkivera handlingar.

När vi beräknar den administrativa bördan av offentlighetsprincipen så gör vi sammanfattningsvis följande antaganden om personalkostnader utifrån underlag från tidigare utredningar och material som utredningen samlat in:

- Vi antar att en stor verksamhet kan generera fler ärenden kopplat till offentlighetsprincipen än en skola med färre elever. En aktör med stor omsättning av barn eller elever, dvs. många elever som skrivs in och ut genererar också mer administration.³¹ Större huvudmän kommer med vårt antagande således att få högre personalkostnader för införandet av offentlighetsprincipen.
- De underlag om kostnader från tidigare utredningar och det underlag som en konsult tagit fram för utredningens räkning ger inga exakta uppskattningar hur mycket tid och resurser som läggs på arbetet med frågor kring offentlighetsprincipen i offentliga verksamheter. En anledning till svårigheten att göra sådana uppskattningar kan vara att arbetet som görs med koppling till offentlighetsprincipen inte är något en kommun eller skola bedriver i särskild ordning utan det är integrerat med övrig handläggning och administration. Men i vårt underlag framgår att de grova uppskattningar som gjorts av enskilda skolenheter som intervjuats i huvudsak motsvarar vad som framkommit i tidigare studier; konsulten bedömer sammantaget att mellan cirka 13–19 procent av en heltidstjänst per år används för arbete kopplat till offentlighetsprincipen på en stor skola med fler än 400 elever. Uppskattningarna motsvarar vad som framkommit i tidigare utredningar.

³¹ Jämför Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 24.

- Utredningens bedömning är att den ökade arbetsbelastningen inte är tillräckligt stor för att motivera att en ytterligare person anställs i små verksamheter. Det bör för övrigt vara svårt att anställa en person på deltid som endast omfattar 16–25 timmar/månad. Utredningens kontakter med företrädare för de privata aktörerna tyder på att detta gäller även aktörer med verksamhet för några hundra barn. Aktörer med större verksamheter har troligen personal som utför administrativa arbetsuppgifter.
- Om rektor utför arbetet enligt offentlighetsprincipen i stället för en administratör ökar det personalkostnaden. Det ökade administrativa arbetet kan också tränga undan arbetsuppgifter hos föreståndare/rektor eller annan pedagogisk personal som har ett närmare samband med den pedagogiska verksamheten. Denna risk bör vara särskilt relevant i verksamheter som saknar tillgång till en administratör, såsom mindre enskilda huvudmän.

Bedömningar i tidigare betänkanden (SOU 2015:82 och SOU 2016:62)

I betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82) bedömde man att små huvudmän³² med en fristående skola skulle behöva registrera i genomsnitt 10 handlingar i månaden, resterande var tillräckligt att de höll ordnande. Utredningen uppskattade – mot bakgrund av den arbetsinsats som vid tidpunkten för betänkandet lades ned i de kommunala skolorna – att högst 10 procent av en administratörs arbetstid skulle gå åt för hanteringen av handlingsoffentligheten och arkiveringen av allmänna handlingar, vilket enligt utredningen motsvarade omkring 16 arbetstimmar i månaden. En rektors arbetstid bedömdes vara betydligt mer begränsad och endast avse beslut om att avslå framställningar. Dessa beslut bedömdes som relativt lätthanterliga, t.ex. när en elev har sekretesskyddade personuppgifter. En rektor bedömdes mot den bakgrunden inte behöva lägga ner mer än en procent av sin arbetstid på detta vilket motsvarar ungefär två arbetstimmar i månaden. I det andra betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) kom man fram till att ungefär 1,0–1,3 promille av årsarbetstiden i genomsnitt skulle ägnas åt dessa arbetsupp-

³² I SOU 2015:82 definierades en liten huvudman för en fristående skola som en huvudman som drev en fristående skola och hade i genomsnitt 144 elever.

gifter. De utgick från siffror från Statskontorets rapport för de kommunala företagen och för de statliga myndigheterna avseende hanteringen av allmänhetens frågor och framställningar om utlämnande av handlingar, och att de kunde tillämpas på de privata aktörer som omfattades av deras uppdrag.³³

Vad gäller förfrågningar om allmänna handlingar bedömdes i SOU 2015:82 att små huvudmän med endast en fristående skola skulle få fyra framställningar i månaden, vilket var betydligt mer än vad som normalt hanterades i de kommunala skolorna. De utgick också från att de allra flesta förfrågningar skulle vara lätta att hantera och komma från elevernas vårdnadshavare eller eleverna själva såsom i kommunala skolor.³⁴ I betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) bedömdes också att de privata aktörernas arbetsbörda med anledning av allmänhetens frågor och framställningar om utlämnande av allmänna handlingar borde vara begränsad samt att de borde ha få förfrågningar och framställningar att hantera. De gjorde vidare bedömningen att ett antal av de förfrågningar och framställningar som kommer hanteras torde vara relativt enkla och inte särskilt tidskrävande pga. de gällande sekretessbestämmelserna på området. De konstaterade å andra sidan att de förfrågningar som kunde bli mer tidskrävande och dyrare för de privata aktörerna var de som ligger i gränsområdet till vad som kan sekretessbeläggas. Deras bedömning var att de privata aktörerna kommer att behöva ägna avsevärt mindre än 1 procent av sin årsarbetstid åt hanteringen av allmänhetens framställningar.³⁵

Den löpande personalkostnaden för arkivering har i de tidigare betänkandena bedömts vara begränsad och ingå i den uppskattade arbetstidsåtgången om hantering av handlingsoffentlighet.³⁶

Bedömning i undersökningen om offentlighetsprincipen i kommunala förskolor och skolor samt kommunala bolag

I den undersökning som vi låtit en konsult utföra har det konstaterats att frågan om vilken omfattning arbetet med offentlighetsprincipen har för kommunala skolor och ansvariga förvaltningar åtminstone

³³ SOU 2016:62, s. 223.

³⁴ SOU 2015:82, s. 130.

³⁵ SOU 2016:62, s. 222.

³⁶ SOU 2015:82, s. 127.

har två dimensioner: hur många ärenden som genereras och hur mycket tid som läggs på arbetet.

I undersökningen konstateras att det på den centrala förvaltningsnivån är relativt vanligt att allmänhet, media m.fl. begär ut handlingar enligt de intervjuade kommunerna. Förfrågningarna berör i sådana fall hela förvaltningens verksamhet, och inte bara enskilda skolor eller förskolor. Det är framför allt media som mer regelbundet begär ut handlingar och även mejllistor för högre tjänstemän m.m. En stor arbetsbelastning kan också uppstå när personer med s.k. rättshaveristiskt beteende tidvis begär ut stora mängder handlingar. Av intervjuerna framgår vidare att det däremot verkar vara mycket ovanligt att handlingar begärs ut på skolenhetsnivå. Även på stora skolor sägs det oftast handla om endast ett fåtal ärenden per termin. Det vanligaste är att det är elever som begär ut handlingar avseende sina egna gamla betyg.

Detta kan jämföras med vad som framkommit i intervjuerna med kommunala bolag där det framgår att arbetstiden som ett kommunalt bolag lägger på att hantera arbetsuppgifter kopplade till offentlighetsprincipen varierar mycket beroende på vad det är för typ av verksamhet, vilken typ av handlingar bolaget genererar och hur stort allmänintresset är för bolaget. Mer komplexa sekretessprövningar är kostnadsdrivande och det kan konstateras att det finns stora variationer mellan de kommunala bolagen, där vissa bolag beskriver att de kan arbeta med ett komplext ärendes sekretessprövningar i 2–3 dagar per ärende medan andra uppger att de lägger mellan 3–9 timmar årligen på sekretessprövningar. Kommunala bolag som hanterar många upphandlingar tenderar att ha mer arbete kopplat till offentlighetsprincipen än de som inte har den typen av verksamhet.³⁷

De intervjuade personerna har överlag haft svårt att göra någon mer exakt uppskattning av hur mycket tid och resurser som läggs på arbetet med frågor kring offentlighetsprincipen. En anledning till det kan vara att arbetet som görs med koppling till offentlighetsprincipen inte är något en kommun eller skola bedriver i särskild ordning utan det är integrerat med övrig handläggning och administration. Konsulten konstaterar att de grova uppskattningar som gjorts av enskilda skolenheter som intervjuats i huvudsak motsvarar vad som framkommit i tidigare studier. I SOU 2015:82 angavs att

³⁷ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 18 och 26–27.

cirka 10–15 procent av en skoladministratörs arbetstid går åt för hanteringen av offentlighetsprincipen.

Konsultens undersökning visar dock att andra yrkeskategorier, utöver skoladministratörer, ägnar arbetstid åt frågor kopplade till offentlighetsprincipen. Det handlar bl.a. om skolans rektor och rådgivande insatser till skolenheten från den centrala förvaltningen såsom exempelvis jurister, registratorer och arkivarier. Konsulten bedömer sammantaget att spannet ligger på cirka 13–19 procent av en heltidstjänst per år. Detta avser en stor skola med fler än 400 elever. Får skolan också många framställningar om utlämnande av handling som kräver omfattande sekretessprövningar, vilket i och för sig verkar vara mycket ovanligt, bedöms andelen öka med ytterligare 0,5 procent.³⁸

Av konsultens undersökning framgår att framför allt två typer av aktiviteter verkar kunna medföra att relativt sett mycket arbetstid måste läggas på frågor kopplade till offentlighetsprincipen: mer omfattande sekretessprövningar och arkivering. De sekretessprövningar som avses är när den enskilda handlingen kräver omfattande juridiska överväganden eller om någon vid ett tillfälle begär ut väldigt många handlingar. Respondenterna har gett en samstämmig bild av att det exempelvis kan röra sig om när media särskilt uppmärksammar någon fråga som berör den lokala skolan, i synnerhet om något missförhållande uppdragats, eller när personer med s.k. rättshaveristiskt beteende tidvis begär ut många handlingar. Vad gäller arkivering har de intervjuade angett att det är arbetet med att sortera vad som ska sparas eller gallras inför arkivering som utgör en tidskrävande uppgift. Arkivering utgör dock till skillnad mot sekretessprövningar en mindre akut uppgift som kan tas till när det i övrigt är lite att göra.³⁹

Konsulten har i sin rapport kommit fram till att personalkostnader hos en enskild skolenhet i en stor skola med fler än 400 elever uppgår till mellan 80 500–119 500 kronor, varav 2 respektive 3 procent utgörs av rektors arbetstid om 20 000–29 900 kronor, 10 respektive 15 procent utgörs av administratör om 58 200–87 300 kronor. Utöver det tillkommer personalkostnader hos den centrala förvaltningen med 3 900 kronor per år, varav 2 300 kronor avser kostnad för kommunjurist och 1 600 kronor för arkivarie. För mindre skol-

³⁸ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 16–17.

³⁹ *Ibid.*, s. 20.

enheter och förskolor uppskattas den totala kostnaden för att hantera offentlighetsprincipen till cirka 70 000–80 000 kronor per år. Det har inte specificerats hur stor andel av kostnaden som avser personalkostnad. Vid beräkningen har man dock bedömt att kostnaderna är proportionerliga till en skolas elevantal men att vissa basfunktioner krävs oavsett skolans storlek vilket innebär att det i kostnadshänseende finns vissa administrativa storleksnackdelar för en liten skola.⁴⁰

Tillgång till och behov av ytterligare administrativ personal utifrån tidigare utredningar och underlag till den här utredningen

De tidigare utredningarnas beräkningar utgår från att det finns administratörstjänster även hos relativt små enheter. Utredningens kontakter med företrädare för små förskolor och skolor visar att det sällan finns någon sådan person ens på deltid. I stället är det föreståndare/rektor som utför de administrativa uppgifterna. I föräldrakooperativa verksamheter kan det även ske genom obetalt medlemsengagemang. Det kan medföra att kostnaden i praktiken är högre än kostnaden för en administratör det uppskattade antalet timmar. En sådan kostnadshöjande faktor är om arbetet utförs av föreståndare/rektor som har en högre lönekostnad. Våra kontakter med företrädare för de privata aktörerna tyder på att det inte endast är de minsta aktörerna som saknar eller har en mycket begränsad administrativ organisation utan att detta gäller även aktörer med verksamhet för några hundra barn.

Representanter för privata aktörer har uppgett att kravet på tillgänglighet och den tillkommande administrationen kommer medföra att en administratör kommer behöva anställas i de mindre och mellanstora verksamheterna. Under sommarlov och längre ledigheter förekommer det att de små aktörerna har semesterstängt. För att upprätthålla kravet på tillgänglighet innebär det att någon i personalen även under denna period behöver vara tillgänglig för att kunna hantera utlämnandefrågor och inkommande handlingar. Det innebär att en kostnad kan komma att uppstå för dessa aktörer i detta avseende. I de tidigare betänkandena (SOU 2015:82 och SOU 2016:62) har det bedömts att de privata aktörerna inte kommer behöva anställa någon administratör med anledning av att offentlighetsprin-

⁴⁰ Ibid, s. 21–24.

cipen införs mot bakgrund av den förväntade tidsåtgång som offentlighetsprincipen kommer ta i anspråk (se ovan). I det andra betänkandet hänvisas till att om uppgifter som Statskontoret presenterade för kommunala företag applicerades på privata aktörer skulle de allra flesta kunna klara av övergången till offentlighetsprincipen utan att behöva nyanställa någon. Deras bedömning var således att ett fåtal privata aktörer skulle komma att behöva anställa en registrator/administratör.⁴¹

Slutsatserna i de tidigare utredningarna talar således för att endast några privata aktörer kommer behöva anställa en administratör. Den uppskattade tidsåtgången för arbete hänförligt till offentlighetsprincipen skiljer sig inte nämnvärt i den undersökning som en konsult utförs på uppdrag av oss. Att det skulle saknas behov av nyanställning är en bild som alltså inte överensstämmer med den som förmedlats av representanter för fristående skolor, förskolor och enskilda anordnare av komvux. Klart är i alla fall att de aktörer som i dagsläget inte har någon administratör anställd kommer behöva anpassa och organisera sin verksamhet på ett sådant sätt att det tillgänglighets- och skyndsamhetskrav som följer av offentlighetsprincipen kan efterlevas. Det är rimligt att anta att detta kan vara förenligt med svårigheter för de allra minsta aktörerna. Det bör exempelvis vara svårt att hitta någon att anställa som enbart vill arbeta omkring 16–25 timmar i månaden. En sådan anställning måste dessutom kunna finansieras. Om man utgår från en liten fristående förskola med omkring 28 barn och 6–7 anställda behöver någon i personalen, där rimligtvis samtliga utgör pedagogisk personal, ha beredskap för att kunna hantera förfrågningar under arbetstid. Om det är rektorn som sköter den övriga administrationen på förskolan torde denna tillkommande arbetsuppgift sannolikt också behöva hanteras av rektorn. Frågan är om den tillkommande tidsåtgången ryms inom ramen för den befintliga tjänsten. Det framstår i sådant fall som att det i slutändan kan resultera i negativa konsekvenser för kärnverksamheten.

Den undersökning som vi låtit en konsult genomföra ger stöd för att det även i offentliga huvudmän förekommer att andra yrkeskategorier utför uppgifter som är relaterade till offentlighetsprincipen, t.ex. rektorn. I en kommunal skola har konsulten uppskattat att skolans rektor lägger cirka 2–3 procent av sin arbetstid på sådana upp-

⁴¹ SOU 2015:82, s. 130–131 och SOU 2016:62, s. 221.

gifter. I intervjuer med förskolor har det framkommit att det är vanligare än i skolorna att rektor på egen hand håller i merparten av det arbete som uppstår till följd av offentlighetsprincipen.⁴²

14.4.4 Kostnad för juridiskt stöd

- Små och medelstora aktörer förväntas behöva köpa in juridiska tjänster om komplicerade juridiska bedömningar behöver göras i utlämningsärenden. Större aktörer och sådana som ingår i en större koncern förväntas få juridiskt stöd inom sin organisation.

De privata aktörerna kommer att behöva göra sekretessprövningar vid utlämnande av handlingar. Ibland kan det vara förhållandevis komplicerade bedömningar som förutsätter en juridisk kompetens som huvudmännen och utbildningsanordnarna inte nödvändigtvis besitter. Det gäller kanske särskilt under den första tiden efter att offentlighetsprincipen har införts då huvudmännen inte har vanan av att genomföra dessa sekretessprövningar.

Större aktörer och sådana som ingår i en större koncern kan förväntas få juridiskt stöd inom sin organisation. Men framför allt små och medelstora aktörer kan behöva köpa in juridiska tjänster.

14.4.5 Kostnad för utbildning och kompetensutveckling

- De nya arbetsmomenten som offentlighetsprincipen innebär för de privata aktörerna gör att personal inom deras organisationer behöver utbildning i regelverket.
- Utbildningsinsatsen antas inte behöva vara särskilt omfattande: en heldagsutbildning till nyckelpersoner vart tredje år.

Offentlighetsprincipen innehåller nya moment för de privata aktörerna som innebär att personal kommer behöva utbildas i regelverket, dvs. tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Detta kommer medföra en kostnad i samband med införande av

⁴² Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 17.

offentlighetsprincipen och även en mindre kostnad för löpande kompetensutveckling.

Hur stor den inledande kostnaden för utbildning av personal kommer bli beror på flera faktorer. En sådan är vilken typ av utbildning som de privata aktörerna bedömer kommer krävas. En annan är hur de väljer att organisera sin verksamhet, dvs. om en eller två personer blir ansvariga eller om stora delar av personalen ska utbildas. Avgörande blir också hur större huvudmän väljer att organisera sin administration, om de t.ex. har centralt placerad stödpersonal i form av jurister, administratörer eller arkivarier som behöver utbildas.

I de tidigare betänkandena har man utgått från att utbildningskostnaden kommer vara relativt begränsad. I SOU 2015:82 utgick man också från att de utbildningar som arkivmyndigheten i vissa kommuner anordnar sannolikt kommer erbjudas även privata aktörer. Detta eftersom arkivmyndigheten ska vara tillsynsmyndighet för de privata aktörernas arkiv. De utgår också från att ett antal av de anställda i fristående skolor sannolikt tidigare varit anställda i kommunala skolor och att de har kunskap om offentlighetsprincipen.⁴³ I SOU 2016:62 görs bedömningen att personalutbildningen kan kosta mindre än 10 000 kronor per driftställe.⁴⁴

Vad gäller den löpande kostnaden för kompetensutveckling av personal kopplade till offentlighetsprincipen har den konsult som utredningen anlitat utifrån intervjuerna kommit fram till att omfattningen av sådana insatser är relativt begränsad. I konsultens rapport görs därför antagandet att tidsåtgången handlar om en heldag för en person (administratör) per år för en genomsnittlig skola – alltså 8 timmar eller cirka 0,5 procent av en heltidstjänst. Kostnaden för kompetensutveckling uppgår då till 2 300 kronor per år (vid en lönenivå om 31 500 kronor per månad).⁴⁵ I våra beräkningar utgår vi från att kostnaden för utbildning slås ut över tre år, dvs. att en person kan behöva en heldagsutbildning vart tredje år eller att personalomsättningen gör att utbildningsinsatser behövs i genomsnitt vart tredje år.

⁴³ SOU 2015:82, s. 132.

⁴⁴ SOU 2016:62, s. 223.

⁴⁵ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 21–22.

14.4.6 Kostnad för it-system

- En viktig faktor för bedömningen av om en privat aktör behöver ha någon form av administrativt system för diarieföring och dokumenthantering är antalet handlingar som aktören hanterar i sin verksamhet. Som vi redogjort för ovan antar vi att det antalet framför allt beror på aktörens storlek och vilken typ av verksamhet den bedriver. Till exempel antas fler handlingar uppstå inom skolverksamhet än inom förskoleverksamhet.
- Utifrån tidigare bedömningar verkar det möjligt att de allra minsta aktörerna kan klara av att diarieföra och hålla sina handlingar ordnade utan administrativa system. Många av de mindre och medelstora privata aktörerna saknar administrativa tekniska system i dag. Enligt vår bedömning bör de därför möjligtvis kunna hantera att registrera och hålla sina handlingar ordnade och sökbara om offentlighetsprincipen införs även utan sådana system. Det är dock beroende av mängden handlingar som kommer hanteras.
- Vi kan inte utgå från handlingar i dag hålls ordnade hos de privata aktörerna i offentlighets- och sekretesslagens mening. Av 5 kap. 1 § 3 stycket OSL följer att handlingar som inte omfattas av sekretess inte behöver registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Ett handlingsslag där det kan förekomma sekretessreglerade uppgifter någon gång bör registreras, vilket talar för att fler handlingar än vad som bedömts i tidigare betänkanden kan behöva registreras.
- En investeringskostnad för inköp eller viss anpassning av administrativa system för diarieföring och bevarande kommer sannolikt uppstå för vissa av de privata aktörerna. Hur stor kostnad beror på om aktören använder något system i dag samt vilka ytterligare funktioner som behövs för att leva upp till offentlighets- och sekretesslagens krav på registrering av allmänna handlingar.
- Eftersom de privata aktörerna i stor utsträckning saknar stöd från en central förvaltning bör den kostnad som uppskattats för kommunala bolag vara mer relevant när kostnaden ska bedömas. Kostnaden bör vara högre för mindre aktörer som saknar stordriftsfördelar.

- För att leva upp till kraven i arkivlagen kommer en initial kostnad att uppstå för att ställa i ordning arkivlokal alternativt införskaffa dokumentskåp som uppfyller arkivkrav. Alternativt, om verksamheten är digital, införskaffa system eller anpassa dem så att digital långtidslagring är möjlig. Kostnaden för ett digitalt system för arkivering är svår att uppskatta men kan antas vara omfattande med tanke på att kommuner i flera fall valt att samarbeta för att bygga upp e-arkiv.

De privata aktörer som hanterar många allmänna handlingar kan behöva ett administrativt system

För att kunna uppfylla kraven som följer av offentlighetsprincipen, såsom att registrera handlingar, kunna hitta och lämna ut dem, behöver en privat aktör ta ställning till om den behöver ha någon form av administrativt system för diarieföring och dokumenthantering. En viktig faktor för den bedömningen är hur många allmänna handlingar som hanteras i verksamheten. Det beror i sin tur, som konstaterats ovan, framför allt på aktörens storlek och vilken typ av verksamhet det är fråga om.

I de båda tidigare betänkandena har det angetts att de små aktörerna inte borde behöva investera i något administrativt system utan kan klara att sköta registreringen i t.ex. en Excelfil eller i pärmar med ett sökbart register. I betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82) gjordes bedömningen att små huvudmän med en fristående skola skulle behöva registrera i genomsnitt 10 handlingar i månaden. För resterande allmänna handlingar i en sådan verksamhet gjordes bedömningen att det var tillräckligt att de hölls ordnade. I betänkandet *Ökad insyn i välfärden* (SOU 2016:62) bedöms att många privata aktörer med inga eller få anställda rimligen kommer ha en så begränsad hantering av allmänna handlingar att det inte kommer finnas behov av dyra system.⁴⁶

Utifrån tidigare bedömningar verkar det således möjligt att de allra minsta aktörerna kan klara av att diarieföra och hålla sina handlingar ordnade utan administrativa system. Vid kontakt med representanter för enskilda huvudmän för fristående skolor och förskolor samt branschorganisationer har det framförts att många av de små aktör-

⁴⁶ SOU 2015:82, s. 129 och SOU 2016:62 s. 223.

erna och även vissa mellanstora aktörer i dag inte har administrativa system eller diarium för sina handlingar. De förvarar många av sina handlingar såsom åtgärdsprogram och utredningar om särskilt stöd respektive kränkande behandling i elevpärmar. Större privata aktörer har framfört att de använder administrativa system men att dessa kommer behöva anpassas efter de krav som offentlighetsprincipen innebär vilket medför en kostnad.⁴⁷

Många av de mindre och medelstora privata aktörerna saknar alltså administrativa tekniska system i dag. Enligt vår bedömning bör de därför möjligtvis kunna hantera att registrera och hålla sina handlingar ordnade och sökbara om offentlighetsprincipen införs även utan sådana system. Det är dock beroende av mängden handlingar som kommer hanteras.

Fler handlingar kan behöva registreras än vad som bedömts i tidigare utredningar

Utöver de handlingar som nämnts ovan förekommer även andra handlingar i skolan, och i viss mån även förskolan, såsom individuella utvecklingsplaner, skriftliga bedömningar, skriftliga prov och uppsatser som utgör allmänna handlingar. Vi kan inte utgå från att även dessa handlingar i dag hålls ordnade hos de privata aktörerna i offentlighets- och sekretesslagens mening. Av 5 kap. 1 § 3 stycket OSL följer att handlingar som inte omfattas av sekretess inte behöver registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats. Det bör i detta sammanhang beaktas att JO uttalat att när myndigheten har bestämt sig för ett av systemen i fråga om handlingar av ett visst slag ska det tillämpas konsekvent av alla inom myndigheten (se JO 1995/96 s. 485 och JO:s beslut den 3 december 2015 [dnr 5527-2014]). Det innebär att ett handlingsslag där det kan förekomma sekretessreglerade uppgifter någon gång bör registreras. Eftersom barn/elever och deras vårdnadshavare eller någon i personalen har eller kan få sekretesskyddade personuppgifter bör de flesta handlingar komma att behöva registreras så småningom. Detta talar för att fler handlingar än vad som bedömts i tidigare betänkanden kan behöva registreras.

⁴⁷ Framfördes på Skolinformationsutredningens hearing för fristående förskolor och skolor den 1 juni 2022.

Digitaliseringen i samhället kan bidra till att privata aktörer väljer att investera i it-system – kostnaden bör snarast motsvara den för kommunala bolag

Den pågående digitaliseringen i samhället är också en faktor som kan bidra till att de enskilda huvudmännen och enskilda utbildningsanordnarna anser att det är nödvändigt att införskaffa it-system när nya krav på verksamheten uppställs.

De privata aktörerna som har för avsikt att hantera och bevara sina handlingar digitalt kommer vidare behöva införskaffa eller anpassa sina system för detta. Det är dock möjligt att de som redan använder automatiserade system för att hantera information har funktioner för att upprätta förteckningar eller register som uppfyller offentlighets- och sekretesslagens krav på registrering av allmänna handlingar.⁴⁸ Möjligheten framstår som sannolik, eftersom det bör ligga i aktörernas intresse att kunna söka bland sina handlingar.

En investeringskostnad för inköp eller viss anpassning av administrativa system för diarieföring och bevarande kommer således sannolikt uppstå för vissa av de privata aktörerna. Hur stor denna kostnad blir kommer variera beroende på om aktören använder något system i dag samt vilka funktioner som behövs.

Av den undersökning vi låtit en konsult utföra har det framkommit att kostnaden för diarieföringssystem och arkiv m.m. ofta hanteras som en central systemkostnad i kommunala skolor och förskolor. Det är dock inte i alla kommuner som enskilda skolor har tillgång till kommunens ärendehanteringssystem, och i de kommuner där skolorna har det så verkar det variera hur kostnaden tas ut. Vissa kommuner verkar inte belasta de enskilda skolenheterna med kostnader av dessa slag, men i de flesta fall det sker tycks det ibland ske genom att respektive kostnadspost fördelas med hjälp av någon nyckel och ibland mera som en klumpsumma. De har utifrån de uppgifterna antagit att denna kostnadstyp för en enskild skolenhet ligger på cirka 5 000–15 000 kronor per år vad avser de delar som direkt kan hänföras till arbetet kopplat till offentlighetsprincipen. Antagandet baseras på att kostnaden beräknas utifrån antal anställda.⁴⁹ Av undersökningen framgår vidare att kostnaden för ett kommunalt bolags it-system som är kopplat till hantering av offentlighetsprin-

⁴⁸ Jämför SOU 2016:62, s. 187.

⁴⁹ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 21 och 23.

cipen är högre. De kommunala bolagen sköter det mesta kopplat till offentlighetsprincipen inom bolaget och tar inte stöd av central förvaltning såsom de kommunala skolorna gör. I ett kommunalt bolag A med 19 anställda uppskattas kostanden för bolagets systemkostnader för dokumenthanteringssystem till 24 300 kronor per år. I ett kommunalt bolag B med 100 anställda uppskattas det kommunala bolagets systemkostnader för dokumenthanteringssystem till 90 000 kronor per år. Om kostnaden beräknas per anställd blir det ett spann på cirka 195–1 280 kronor per år och anställd. I beräkningen inkluderas inte kostnaden för e-arkiv eftersom uppgifter om detta saknades från vissa bolag.⁵⁰

Eftersom de privata aktörerna saknar stöd från något motsvarande en central förvaltning bör kostnaden som uppskattats för de kommunala bolagen vara mer jämförbar med den kostnad som kan uppstå hos de privata aktörerna om it-system behöver införskaffas. Kostnaden bör på samma sätt vara högre för mindre aktörer som saknar stordriftsfördelar.

Offentlighetsprincipen innebär nya krav på bevarande av handlingar digitalt eller fysiskt

Eftersom förslagen innebär att privata aktörer ska tillämpa arkivlagen kommer de vara skyldiga att arkivera sina handlingar enligt regelverket. Som framgått ovan finns det endast en begränsad skyldighet att bevara handlingar för de privata aktörerna i dag. De måste därmed anpassa sin verksamhet till arkivreglerna. En initial kostnad kommer således att uppstå för att ställa i ordning arkivlokal alternativt införskaffa dokumentskåp som uppfyller arkivkrav. Alternativt, om verksamheten är digital, införskaffa system eller anpassa dem så att digital långtidslagring är möjlig. Som behandlas i kapitel 9 har den tekniska utvecklingen naturligtvis fortsatt sedan de tidigare betänkandena. Även utvecklingen av e-arkiv har gått framåt och numera har omkring 70–75 procent av alla kommuner ett e-arkiv eller är i någon form på väg att införa en sådan lösning i sina organisationer.⁵¹ Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen är teknik-, format- och medieoberoende. Det befintliga regelverket ger således möjlighet att bevara allmänna hand-

⁵⁰ Ibid, s. 26–27.

⁵¹ Uppgifter från Adda genom e-post, 2022-09-30.

lingar även digitalt. Enligt förslagen kommer de privata aktörerna själva att ansvara för sina arkiv i likhet med myndigheter, kommunala företag och organ som avses i 2 kap. 3 och 4 §§ OSL. Det innebär att de enskilda huvudmännen och enskilda anordnarna av komvux kan välja att bevara sina allmänna handlingar digitalt. Digital arkivering innebär att en export av data görs till godkänt filformat för långtidslagring i ett system som är avsett för digital arkivering.⁵² Om de privata aktörerna väljer att bevara sina handlingar digitalt bör det bli nödvändigt att införskaffa ett system för detta. En kostnad kommer följaktligen också i sådant fall att uppstå för själva systemet troligtvis följt av en årlig licensavgift. Vad kostnaden för att införskaffa ett e-arkiv skulle uppgå till är svårt att uppskatta. Kostnaden verkar dock vara betydande eftersom många kommuner har startat ett samarbete för att främst dela på kostnadsbördan. En annan orsak till det är teknikens komplexitet.⁵³ Vilka åtgärder som behöver vidtas kommer vara beroende av dels antalet allmänna handlingar som kommer hanteras, dels hur man väljer att organisera sin verksamhet.

Som en löpande kostnad kommer alltså tillkomma möjliga kostnader för underhåll av arkivlokalen när själva övergången till en sådan lokal skett alternativt en licensavgift om arkiveringen är digital. Den kostnaden är utöver personalkostnaden för arkivering som vi räknar in i den totala personalkostnaden.

14.4.7 Kostnad för tillsyn från arkivmyndigheten

- De privata aktörerna kommer få ökade kostnader p.g.a. att de ska betala en tillsynsavgift till de kommunala arkivmyndigheterna.

Enligt utredningens förslag ska de kommunala arkivmyndigheterna bli arkivmyndighet även för de privata aktörerna. Arkivmyndigheterna kommer då få ökade kostnader vilka i slutändan kommer få bäras av de privata aktörerna genom en tillsynsavgift. Denna avgift kommer troligtvis att variera mellan kommunerna.

Om en privat aktör upphör med sin verksamhet ska arkivet enligt förslaget överlämnas till den kommunala arkivmyndigheten. När verksamheten upphör kommer inte kostnaden för den fortsatta vården

⁵² SKR E-arkiv – SKR, hämtad 2022-08-19.

⁵³ Uppgifter från Adda genom e-post, 2022-09-30.

av arkivet att belasta någon enskild. Det kommer finnas en möjlighet för den kommunala arkivmyndigheten att överta arkivet från en privat aktör under vissa förhållanden. Arkivmyndigheten bör i sådant fall kunna ta en avgift för detta från den privata aktören. Detta bör dock endast bli aktuellt i undantagsfall.

14.4.8 Kostnader som vi inte beaktar

I detta avsnitt går vi igenom några kostnader som vi inte inkluderar i våra beräkningar.

Kostnad för upprättande av rutiner

- Vi har inte särskilt räknat på kostnaden för upprättande av rutiner, utan har antagit att kostnaden för detta ingår i de ökade personalkostnaderna. Det kommer medföra en initial kostnad som dock jämfört med den totala kostnaden vid införande av offentlighetsprincipen, bör vara begränsad.

Rutiner för hantering av allmänna handlingar och arkivering kommer att behöva upprättas i de privata aktörernas verksamhet. Eftersom de flesta privata aktörer kommer att jämföras med kommunala myndigheter, bör de kunna anpassa och använda kommunala dokumenthanteringsplaner för den skollagsreglerade verksamheten. Det samma gäller kommunala riktlinjer för arkivhantering i motsvarande verksamhet.⁵⁴ Ett visst stöd från Skolverket kan också förväntas behövas.

Kostnad för kopiering

- Ytterligare en kostnad som kommer uppstå är kostnaden för kopiering av allmänna handlingar som lämnas ut. Vi har utgått från att detta kommer vara en så pass liten kostnad att vi inte inkluderat den i våra beräkningar.

⁵⁴ Den sortens handlingar är allmänna och offentliga samt ofta ganska lätta att komma åt via internet.

- Den rätt att ta ut avgift för att lämna ut handlingar på papper eller elektroniskt kan bidra till att utlämnandena i mindre utsträckning belastar de privata aktörerna ekonomiskt.

Vi föreslår – till skillnad från förslaget i SOU 2016:62 – att samma ordning som gäller i de kommunala förskolorna, skolorna och komvux ska tillämpas i de privata aktörerna. Genom att privata aktörer liksom offentliga aktörer inom kommuner ska ha rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar kan en del av kostnaderna för utlämnande av kopior av allmänna handlingar bli självfinansierade och inte belasta de privata aktörerna. Rätt att ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar bör också kunna bidra till att i viss mån hämma missbruk av offentlighetsprincipen.

För de enskilda utbildningsanordnarna, vissa större aktörer eller för de som möjligen väljer att övergå till digitala system kan det bli aktuellt att lämna ut handlingar elektroniskt. Det som regleras i 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen (TF) är rätten till avskrift eller kopia av en allmän handling. Handlingsoffentligheten ger således inte en enskild rätt att kräva att en myndighet ska föra över pappershandlingar till elektronisk form. Bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen hindrar dock inte ett elektroniskt utlämnande. Enligt den ordning som gäller för kommuner och kommunala bolag avseende avgifter för kopior av allmänna handlingar kan, under förutsättning att det fastställts på förhand, avgift även tas ut för elektroniska kopior. På så vis kan de privata aktörerna få viss kostnadstäckning även för elektroniskt utlämnande.

Av den undersökning som vi låtit utföra av offentliga aktörers hantering av utlämnandena framgår att kopiering av handlingar som begärs ut inte är kostnadsdrivande, ofta kan handlingar lämnas ut digitalt. I vissa fall tar kommunen eller det kommunala bolaget ut en avgift per fysisk kopia om antalet sidor överstiger en viss summa. Ett par kommuner har i sammanhanget lyft att det dock snarare är en dyrare process att fakturera någon för kopiering än att tillhandahålla kopior utan avgift.⁵⁵

⁵⁵ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 19–20.

Kostnader för anpassning av lokaler

- Vi bedömer inte att det uppstår annat än marginella kostnader i denna del för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare utifrån kraven som följer av offentlighetsprincipen.

Av den undersökning som en konsult genomfört för utredningens räkning framgår att säkerhetshöjande åtgärder eller lokalkostnad för exempelvis arkiv inte har setts som en omfattande kostnad för kommunala förskolor och skolor. Skolorna har till viss del arkiv i sina egna lokaler där de arkiverar vissa handlingar, men de skickar också flertalet handlingar (exempelvis betyg) till ett centralt arkiv.⁵⁶

14.5 Beräkning av kostnader för administrativ börda

Utifrån våra grundantaganden och antaganden om kostnader som vi redovisar i avsnitt 14.3 och 14.4, gör vi här antaganden om hur stor kostnad som kommer att uppstå för respektive aktör. Vi beräknar kostnader för våra respektive typfall.⁵⁷

För enskilda huvudmän inom skolväsendet jämför vi också kostnaderna för våra typfall med de totala kostnader som vi bedömer att den typiska huvudmannen har per år. Dessa kostnader har vi hämtat från årsredovisningarna för tre typiska huvudmän inom varje kategori och storleksklass. Den bedömda kostnaden för typfallet är sedan genomsnittet för dessa tre verkliga huvudmäns kostnader.⁵⁸ Sammanfattningen av kostnaderna för våra typfall och jämförelsen med en bedömd total kostnad för respektive huvudman framgår av tabell 14.4. För enskilda anordnare av komvux saknar vi uppgifter om respektive aktörs totala kostnader och kan således inte göra denna jämförelse. När det gäller folkhögskolor så redovisar Folkbildningsrådet i sin årliga sammanställning av statsbidraget till folkhögskolorna uppgifter om genomsnittlig kostnad för rörelseägd folkhögskola som vi använt som grund för jämförelse.⁵⁹

⁵⁶ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 20.

⁵⁷ Siffror i löpande text är avrundade till tre informationsbärande siffror. Det innebär att talet 15 789 skulle avrundas till 15 800.

⁵⁸ Bedömningarna av huvudmännens totala kostnader finns dokumenterade i utredningens arkiv.

⁵⁹ Den genomsnittliga kostnaden för en rörelseägd folkhögskola var 2022 33 511 000 kronor (under 2021 var genomsnittskostnaden 33 579 000 kr), se Folkbildningsrådet (2022) *Folkhögskolans ekonomi 2022*, s. 17.

Tabell 14.4 Sammanfattning av vår bedömning av kostnader (tkr) för införande av offentlighetsprincip för våra typfall samt kostnadens andel av huvudmannens bedömda totala kostnad per år

	Liten		Medelstor		Stor	
	Kostnad	Andel	Kostnad	Andel	Kostnad	Andel
Huvudman med endast förskola	137	Omkring 4 %	254	Omkring 2 %	1 912	Omkring 1 %
Huvudman utöver endast förskola	234	1–2 %	402	Omkring 1 %	3 041	Omkring 0,5 %
Enskild anordnare av komvux	210	-	637	-	1 996	-
Folkhögskola som anordnar sfi	-	-	184	Omkring 0,5 %	-	-

Not: För enskilda anordnare av komvux saknar vi uppgifter om verksamheternas totala kostnader. Därför kan vi inte göra någon jämförelse av kostnaderna för införande av offentlighetsprincipen med anordnarens totala kostnader.

14.5.1 Enskilda huvudmän för förskolor

I tabell 14.5 sammanfattar vi våra bedömningar av de kostnader som uppstår till följd av införandet av offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän som endast bedriver förskola. Av tabellen framgår också den beräknade kostnaden för en typisk liten, medelstor och stor huvudman.

Tabell 14.5 Sammanfattning av antaganden och kostnadsberäkningar för enskilda huvudmän med endast förskola⁶⁰

	Liten	Medelstor	Stor
Kostnad per enhet			
Personalkostnader	Rektors arbetstid + 10 %	Rektors arbetstid + 10 %	Adm. arbetstid + 10 % Rektors arbetstid + 5 %
	78 000 kr/år	78 000 kr/år	98 500 kr/år
Utbildning och kompetensutveckling	Heldagsutb. för rektor vart 3:e år.	Heldagsutb. för rektor vart 3:e år.	Heldagsutb. för rektor och adm. vart 3:e år.
	2 200 kr/år	2 200 kr/år	4 170 kr/år
Tillsynsavgift	24 tim. per år	24 tim. per år	24 tim. per år
arkivmyndighet	16 800 kr/år	16 800 kr/år	16 800 kr/år
Centrala kostnader			
Köp av juridiska tjänster	10 tim./år 40 000 kr/år	15 tim./år 60 000 kr/år	-
Personalkostnad – central chef/jurist	-	-	Central jurist + 5 % arbetstid 58 500 kr/år
Central utbildning och kompetensutveckling	-	-	Heldagsutb. för central adm. vart 3:e år. 1 950 kr/år
It-system	-	-	60 000 kr/år
Total kostnad för typfallet	137 000 kr/år	254 000 kr/år	1 912 400 kr/år

- Det är mycket svårt att uppskatta hur många handlingar som en enskild huvudman för förskola kommer att hantera, men det bör handla om ett relativt begränsat antal. Mindre krav på dokumentation i förskolan antar vi leder till hantering av färre handlingar.
- Sammantaget har vi utifrån underlag från tidigare utredningar och underlag till denna utredning bedömt att den ökade arbetstiden för en huvudman med endast förskola uppgår till 10–15 procent av en heltidstjänst. Det motsvarar ungefär den arbetstid som läggs ned på en kommunal skola.

⁶⁰ I beräkningen av personalkostnader har vi utgått från att en förskolerektor har en månadslön på 42 200 kronor, en administratör har en månadslön på 32 200 kronor och en centralt placerad jurist en månadslön på 63 300 kronor. Uppgifterna är hämtade från SCB:s lönestatistik för 2022. Vi räknar också med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter, semesterlön m.m.

- Vi har antagit att en förskola inom en enskild huvudman får lägga mer tid på att hantera offentlighetsprincipen än en kommunal förskola eftersom de förväntas få fler förfrågningar om insyn i allmänna handlingar. De enskilda huvudmännen kommer därutöver att behöva hantera sådana förfrågningar som motsvarar de som ställs till den centrala förvaltningen i kommunerna.
- Små och medelstora huvudmän för förskola utgår vi ifrån kommer att behöva köpa in juridiskt stöd medan stora huvudmän antas kunna få juridiskt stöd inom sin organisation. Antalet timmars behov av juridiskt stöd beror på omfattningen av antalet handlingar som kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess.
- För stora huvudmän utgår vi från att det finns administrativa resurser, men för små och medelstora huvudmän utgår vi från att rektor eller motsvarande kommer att sköta hanteringen.
- Stora huvudmän kommer att behöva anpassa sina administrativa it-system till att kunna hantera arbetet enligt offentlighetsprincipen vilket leder till en kostnad för investering i it-system.

Av konsultens undersökning om offentlighetsprincipen i kommunala skolor framgår att tidsåtgången för arbetet kopplat till offentlighetsprincipen är mindre i förskolor än i skolor. Detta kan bero på att kommunala förskolor hanterar ett mindre antal handlingar än vad kommunala skolor gör eftersom de inte har samma krav på dokumentation. De saknar t.ex. betygsadministration. De förskolor som intervjuats har uppgett att de ärenden som i störst utsträckning föranleder diarieföring och arkivering inom förskoleverksamheten är handlingar som rör driften av förskolan såsom exempelvis ansökningar om tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd och inspektions/kontrollrapporter från Miljöförvaltningen. Även mötesprotokoll och personalärenden diarieförs. I stor utsträckning är det andra typer av ärenden än sådant som rör enskilda barn, även om händelser som tillhör dokumentationen om ett barn såsom handlingsplaner, pedagogisk kartläggning och olika beslutsmeddelanden diarieförs. Vidare diarieförs mejlkonversationer mellan vårdnadshavare och rektor, anmälan om kränkande behandling, information från rektor till vårdnadshavare och tjänsteanteckningar diarieförs.

I två kommuner som intervjuats har respondenterna uppgett att det i snitt diarieförs cirka fyra respektive 26 ärenden per år och förskoleenhet. Det framgår också att det i de kommunala förskolorna är vanligare än i skolorna att rektor på egen hand håller i merparten av det arbete som uppstår till följd av offentlighetsprincipen.⁶¹

Intresset för att ta del av handlingar från kommunala förskolor är begränsat. Av konsultens undersökning framgår att det är ytterst ovanligt att handlingar begärs ut från de kommunala förskolorna som intervjuats. I genomsnitt rör det sig om en gång per år. I de få fall det sker kan det röra sig om vårdnadshavare som vill ha ut dokumentation kring sitt barn och i ett annat var det en vårdnadshavare som ville ha ut alla uppgifter om personalen på förskolan, dvs. vilken utbildning och lön personalen hade. Som vi beskrivit i avsnitt 14.3.3 antar vi att intresset för enskilda huvudmän sannolikt kommer vara större än för kommunala förskolor. Sannolikt kommer intresset från allmänheten och journalister främst röra större verksamheter med vinstsyfte. De förskolor som vi definierar som stora, som har flera förskolenheter och kanske utgör en del av en koncern, kan således förväntas få några ytterligare förfrågningar om allmänna handlingar.

Förfrågningar kan komma både från allmänheten och kanske även i viss mån från konkurrenter. Utifrån de uppgifter som framkommit i tidigare utredningar och undersökningar bör det handla om handlingar främst hänförliga till ekonomin och driften av förskolan.⁶²

När någon vill ta del av en allmän handling behöver personalen göra en bedömning av om handlingen eller en uppgift kan omfattas av sekretess. När det rör handlingar hänförliga till enskilda barn förväntas inte sekretessprövningarna vara särskilt tidskrävande. Dessa förfrågningar kan förväntas komma från vårdnadshavare vilka som utgångspunkt har rätt till handlingarna om sitt barn. I annat fall är utgångspunkten att uppgifterna omfattas av sekretess enligt 23 kap. 1 § OSL. När någon vill ta del av handlingar som rör ekonomin och driften av förskolan kan sekretessprövningen förväntas bli mer tidskrävande. Det kan vara svårt att avgöra vad som omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL. Det är därför möjligt att en kostnad för juridisk rådgivning uppstår, i vart fall den inledande tiden efter offent-

⁶¹ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 17–18.

⁶² Governos rapport, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 16, SOU 2015:82, s. 90.

lighetsprincipen införts. De allra största huvudmännen kan däremot antas ha en egen jurist som kan hjälpa till med denna typ av frågor.

Av våra kontakter med representanter för fristående förskolor har framkommit att i vart fall de små förskolorna saknar administrativa resurser samt att den administration som förekommer i dag hanteras av rektor eller oavlönade styrelsemedlemmar. I en liten eller medelstor fristående förskola är det därför rimligt att utgå från att den tillkommande administrationen till stor del kan komma att utföras av rektorn. Så verkar vara fallet även i små kommunala förskolor. Eftersom den ökade bördan motsvarar ett begränsat antal timmar i månaden bör det också vara svårt att anställa någon endast under denna begränsade tid. Att anställa en administratör på heltid framstår inte som motiverat. Ett alternativ kan dock vara att hyra in personal för att sköta viss administration t.ex. arkivering.

Om någon form av it-system för diarieföring och arkivering behövs antar vi beror dels på hur många handlingar som kommer hanteras av den enskilde aktören, dels på hur verksamheten är organiserad i övrigt. Vissa aktörer använder redan administrativa system och har digitaliserat sin verksamhet, medan andra mindre huvudmän fortfarande är pappersbaserade. Utredningens kontakter har visat att administrativa system redan förekommer hos större aktörer och att dessa kan komma att behöva anpassas efter de krav som offentlighetsprincipen uppställer. Vi bedömer således att en del större huvudmän kan behöva införskaffa någon form av it-stöd för diarieföring och att de stora huvudmännen kommer behöva anpassa sina system efter de nya kraven.

Troligtvis kommer en del av huvudmännen också vilja arkivera sina handlingar digitalt. En kostnad för e-arkiv kommer då uppstå. Vi utgår från de kostnader för diarieföringssystem som de kommunala bolagen uppgett i den undersökning som en konsult genomfört på uppdrag av utredningen. Vad gäller kostnad för e-arkiv har vi endast de uppgifter som uppskattats för kommunala skolor. Vi antar dock att denna kostnad kommer vara högre för de enskilda aktörerna eftersom de i förhållande till kommunerna är mindre aktörer.

Liten huvudman för förskola

- Personalkostnader beräknar vi till 10 procent av rektors arbetstid, dvs. drygt 200 timmar per år eller fyra timmar i veckan. Det motsvarar **78 000 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för rektor i offentlighet och sekretess. Det motsvarar en kostnad på 3 000 kronor i lön för den tid utbildningen ges samt 3 500 kronor i kursavgift. Det innebär en total kostnad på 6 500 kronor över en period på tre år, vilket innebär en årlig kostnad på **2 200 kronor**.
- Tillsynsavgift till arkivmyndighet på **16 800 kronor** per förskoleenhet (motsvarande 24 timmars tillsyn och rådgivning till en timkostnad på 700 kronor).
- Köp av juridiska tjänster motsvarande **40 000 kronor** per år. Det motsvarar 10 timmars rådgivning till en timkostnad på 4 000 kronor.

För den typiska lilla huvudmannen med en förskoleenhet och 20 barn motsvarar det en årlig kostnad på **137 000 kronor**. Det skulle motsvara omkring 4 procent av huvudmannens årliga kostnad.⁶³

Medelstor huvudman för förskola

- Personalkostnader beräknar vi till 10 procent av rektors arbetstid, dvs. drygt 200 timmar per år eller fyra timmar i veckan. Det motsvarar en årskostnad på 78 000 kronor per förskoleenhet, dvs. totalt **156 000 kronor** per år för den typiske huvudmannen med två förskoleenheter.
- I utbildning och kompetensutveckling inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för rektor i offentlighet och sekretess. Det motsvarar en kostnad på drygt 3 000 kronor i lön för den tid som de deltar i utbildningen samt 3 500 kronor i kursavgift. För en huvudman med två förskoleenheter där respektive rektor behöver gå utbildningen vart tredje år, motsvarar det en årlig kostnad på **4 400 kronor**.

⁶³ Vi bedömer att en liten huvudman med endast förskola har en årlig kostnad på omkring 3,3 miljoner kronor 2022.

- Tillsynsavgift till arkivmyndighet på **16 800 kronor** per förskoleenhet (motsvarande 24 timmars tillsyn och rådgivning till en timkostnad på 700 kronor), dvs. sammanlagt **33 600 kronor** för den typiske huvudmannen.
- Köp av juridiska tjänster motsvarande **60 000 kronor** per år. Det motsvarar 15 timmars rådgivning till en timkostnad på 4 000 kronor.

För den typiska medelstora huvudmannen med två förskoleenheter och 70 barn motsvarar det en årlig kostnad på **254 000 kronor**. Det skulle motsvara omkring 2 procent av huvudmannens årliga kostnad.⁶⁴

Stor huvudman för förskola

- Personalkostnader på enhetsnivå beräknar vi till 5 procent av motsvarande rektors arbetstid samt 10 procent av en administratörs arbetstid. Vi utgår från att administratören sköter huvuddelen av hanteringen, men att rektor eller motsvarande kommer att behöva lägga tid på vissa större ärenden och för att fatta beslut i exempelvis utlämnandeärenden. Det motsvarar en kostnad på 98 500 kronor per förskoleenhet och år. För en huvudman med 15 förskoleenheter innebär det en kostnad på knappt **1 478 000 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling på enhetsnivå inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för en rektor och en administratör per förskoleenhet vart tredje år. Det motsvarar en lönekostnad på 3 000 kronor för rektorn och 2 400 kronor för administratören. Avgifter för kurserna beräknas till totalt 7 000 kronor. Utslaget över tre år innebär det en årlig kostnad på 4 170 kronor. För en huvudman med 15 förskoleenheter blir det en kostnad på drygt **62 500 kronor** per år.
- Tillsynsavgift till arkivmyndighet på **16 800 kronor** per förskoleenhet (motsvarande 24 timmars tillsyn och rådgivning till en timkostnad på 700 kronor), dvs. sammanlagt **252 000 kronor** för den typiske huvudmannen.

⁶⁴ Vi bedömer att en typisk medelstor huvudman med endast förskola har en årlig kostnad på 12,8 miljoner kronor 2022.

- Stöd i juridiska frågor motsvarande 5 procent av tjänsten hos en centralt placerad jurist vilket motsvarar **58 500 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling på central nivå inkluderar vi kostnader för utbildning för en centralt placerad administratör vart tredje år. Kostnaderna för det uppgår till **1 950 kronor** per år.
- I kostnad för it-system inkluderar vi löpande kostnader för att förvalta och utveckla system för e-arkiv och ärendehantering på **60 000 kronor** per år.

För den typiska stora huvudmannen med 15 förskoleenheter och 200 barn motsvarar det en årlig kostnad på **1 912 400 kronor**. Det skulle motsvara omkring 1 procent av huvudmannens årliga kostnad.⁶⁵

14.5.2 Enskilda huvudmän för skolor

I tabell 14.6 sammanfattar vi våra bedömningar av de kostnader som uppstår till följd av införandet av offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän som bedriver verksamhet utöver endast förskola. Notera dock att dessa huvudmän också kan ha förskola i sin verksamhet. Av tabellen framgår också den beräknade kostnaden för en typisk liten, medelstor och stor huvudman.

⁶⁵ Vi bedömer att en typisk stor huvudman med endast förskola har en årlig kostnad på 180 miljoner kronor.

Tabell 14.6 Sammanfattning av antaganden och kostnadsberäkningar för enskilda huvudmän med verksamhet utöver endast förskola⁶⁶

	Liten	Medelstor	Stor
Kostnad per enhet			
Personalkostnader	Rektors arbetstid + 15 %	Rektors arbetstid + 20 %	Rektors arbetstid + 5 % Adm. arbetstid + 20 %
	154 400 kr/år	205 900 kr/år	170 500 kr/år
Utbildning och kompetensutveckling	Heldagsutb. för rektor vart 3:e år.	Heldagsutb. för rektor vart 3:e år.	Heldagsutb. för rektor och adm. vart 3:e år.
	2 540 kr/år	2 540 kr/år	4 500 kr/år
Tillsynsavgift	24 tim. per år	24 tim. per år	24 tim. per år
arkivmyndighet	16 800 kr/år	16 800 kr/år	16 800 kr/år
Centrala kostnader			
Köp av juridiska tjänster	15 tim./år 60 000 kr/år	20 tim./år 80 000 kr/år	-
Personalkostnad – central chef/jurist	-	-	Central jurist + 5 % arbetstid 58 500 kr/år
Central utbildning och kompetensutveckling	-	-	Heldagsutb. för central adm. vart 3:e år. 1 950 kr/år
It-system	-	-	60 000 kr/år
Total kostnad för typfallet	233 750 kr/år	402 200 kr/år	3 041 100 kr/år

- Det är mycket svårt att uppskatta hur många handlingar som en enskild huvudman för skola kommer att hantera, men det finns dokumentationskrav inom skolan som leder till att enskilda huvudmän kommer hantera ett antal allmänna handlingar. Större krav på dokumentation i skolan jämfört med i förskolan antar vi leder till att fler handlingar kommer hanteras än i förskolan.
- Sammantaget har vi utifrån underlag från tidigare utredningar och underlag till denna utredning bedömt att den ökade arbetstiden för en huvudman med skola uppgår till 15–25 procent av en heltidstjänst.

⁶⁶ I beräkningen av personalkostnader har vi utgått från att en rektor har en månadslön på 55 700 kronor, en administratör har en månadslön på 32 200 kronor och en centralt placerad jurist en månadslön på 63 300 kronor. Uppgifterna är hämtade från SCB:s lönestatistik för 2022. Vi räknar också med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter, semesterlön m.m.

- Vi har antagit att en skola inom en enskild huvudman får lägga mer tid på att hantera offentlighetsprincipen än en kommunal skola eftersom de förväntas få fler förfrågningar om insyn i allmänna handlingar. De enskilda huvudmännen kommer därutöver att behöva hantera sådana förfrågningar som motsvarar de som ställs till den centrala förvaltningen i kommunerna.
- Små och medelstora huvudmän för skola utgår vi ifrån kommer att behöva köpa in juridiskt stöd medan stora huvudmän antas kunna få juridiskt stöd från sin organisation. Antalet timmars behov av juridiskt stöd beror på omfattningen av antalet handlingar som kan innehålla uppgifter som omfattas av sekretess.
- För stora huvudmän utgår vi från att det finns administrativa resurser, men för små och medelstora huvudmän utgår vi från att rektor eller motsvarande kommer att sköta hanteringen.
- Stora huvudmän kommer att behöva anpassa sina administrativa it-system till att kunna hantera arbetet enligt offentlighetsprincipen vilket leder till en kostnad för investering i it-system.

Av de kapitel som behandlar dokumentationskrav och allmänna handlingar framgår att det finns många krav på vad som ska dokumenteras i skolan, se kapitel 4 och 5. Det rör sig exempelvis om individuella utvecklingsplaner som ska tas fram för varje elev en gång per läsår i årskurser då betyg inte sätts, åtgärdsprogram⁶⁷, eller handlingar om ekonomin som kommer utgöra allmänna handlingar. Även prov eller uppsatser som elever utför kommer utgöra allmänna handlingar. Vidare förekommer även sådant som löpande anteckningar av lärare i form av bedömningsunderlag och e-post som är hänförlig till något ärende eller elev.

Dokumentationskraven gäller i många fall redan i dag för fristående skolor. Det nya momentet för de enskilda huvudmännen består till en början av att registrera eller hålla handlingarna ordnade enligt kraven i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Det uppställs inget krav på att samtliga handlingar ska registreras utan ett sådant krav gäller enbart för handlingar som omfattas av sekretess. Om en handling av ett visst slag innehåller sekretess-

⁶⁷ 5,1 procent av elever i fristående grundskolor har ett åtgärdsprogram läsåret 2021/22 enligt statistik från Skolverket, läsåret 2022/23 var motsvarande andel 5,4 procent.

skyddade uppgifter, exempelvis sekretesskyddade personuppgifter måste emellertid samtliga handlingar av detta slag registreras.⁶⁸

Ett väldigt begränsat antal förfrågningar om allmänna handlingar förekommer i de kommunala skolorna. Det framkommer i den undersökning som genomförts av en konsult. Som vi diskuterat i våra grundantaganden utgår vi från att det ökade intresset för fristående skolor kommer att innebära något fler förfrågningar om allmänna handlingar än för kommunala skolor. De enskilda huvudmännen kommer därutöver att få sådana förfrågningar som motsvarar de som ställs till de centrala förvaltningen i kommunerna, t.ex. handlingar om mejllistor om högre chefer i verksamheten. Ett större intresse kan antas finnas för koncernerna och de vinstdrivande aktörerna.

Flera av de handlingar som det kan antas finnas ett allmänintresse för och som därför troligtvis kommer begäras ut är sådana som ligger i gränslandet av att kunna omfattas av sekretess enligt 19 kap. 1 § OSL. Denna typ av förfrågningar kan därför komma att bli mer tidskrävande. Vi antar att de små och medelstora huvudmännen kommer att hantera få sekretessprövningar som är tidskrävande och att de större huvudmännen kommer få något fler sådana. För mindre och mellanstora huvudmän kan det också innebära att man behöver hjälp i form av juridisk rådgivning. Så kan vara fallet även för de stora huvudmännen även om det antas att i vart fall de allra största redan har någon form av juridisk kompetens inom organisationen.

Om någon form av it-system för diarieföring och arkivering behövs antar vi beror på dels på hur många handlingar som kommer hanteras av den enskilde aktören, dels på hur verksamheten är organiserad i övrigt. De aktörer som redan använder administrativa system och har digitaliserat sin verksamhet kommer säkert också vilja ha en digital diarieföring och arkivering. Representanter för fristående skolor har framfört att det är vanligt att små skolor men också vissa medelstora skolor fortfarande är pappersbaserade. Även om relativt många handlingar hanteras i skolorna med hänsyn till de dokumentationskrav som finns, utgår vi från att de små huvudmännen kommer klara av att hantera handlingarna utan it-system även om offentlighetsprincipen införs. Även vissa av de medelstora aktörerna bör klara sig utan it-system. Om en huvudman har över 400–500 elever antar vi dock att det behövs någon form av administrativt system för

⁶⁸ JO 1995/96 s. 485, JO:s beslut den 28 maj 2002 dnr 848-2002 och JO:s beslut den 3 december 2015 dnr 5527-2014.

att handlingarna lätt ska återfinnas och kunna lämnas ut skyndsamt enligt de krav som offentlighetsprincipen uppställer. För de allra största aktörerna som har många elever och därför också hanterar många handlingar visar våra kontakter att administrativa system redan förekommer och att dessa kan komma att behöva anpassas efter de krav som offentlighetsprincipen uppställer. Vi bedömer således att en del av de medelstora huvudmännen kan behöva införskaffa någon form av it-stöd för diarieföring och att de stora huvudmännen kommer behöva anpassa sina system efter de nya kraven.

Troligtvis kommer en del av huvudmännen också vilja arkivera sina handlingar digitalt. En kostnad för e-arkiv kommer då uppstå. Vi utgår från de kostnader för diarieföringssystem som de kommunala bolagen uppgett i konsultens undersökning. Vad gäller kostnad för e-arkiv har vi endast de uppgifter som uppskattats för kommunala skolor. Vi antar dock att denna kostnad kommer vara högre för de enskilda aktörerna eftersom de i förhållande till kommunerna är mindre aktörer.

Liten huvudman för skola m.m.

Utifrån våra antaganden ovan kan kostnaden för en typisk liten, medelstor och stor huvudman uppskattas till följande:

- Personalkostnader beräknar vi till 15 procent av en heltidstjänst motsvarande rektor, dvs. drygt 300 timmar per år eller 6 timmar i veckan. Det motsvarar en kostnad på **154 400 kronor**.
- I utbildning och kompetensutveckling inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för rektor i offentlighet och sekretess. Det motsvarar en kostnad på drygt 4 000 kronor i lön för den tid som rektor deltar i utbildningen samt 3 500 kronor i kursavgift. Det innebär en total kostnad på 7 500 kronor över en period på tre år, vilket innebär en årlig kostnad på **2 540 kronor**.
- Tillsynsavgift till arkivmyndighet på **16 800 kronor** per förskoleenhet (motsvarande 24 timmars tillsyn och rådgivning till en timkostnad på 700 kronor).
- Köp av juridiska tjänster för 60 000 kronor per år. Det motsvarar 15 timmars rådgivning till en timkostnad på 4 000 kronor.

För den typiska lilla huvudmannen med en skolenhet och 100 barn och elever motsvarar det en årlig kostnad på 233 750 kronor. Det skulle motsvara en till två procent av huvudmannens årliga kostnad.⁶⁹

Medelstor huvudman för skola m.m.

- Personalkostnader beräknar vi till 20 procent av en heltidstjänst motsvarande rektor, dvs. drygt 400 timmar per år eller knappt 9 timmar i veckan. Det motsvarar en kostnad på 205 900 kronor. För en huvudman med en skolenhet och en förskoleenhet blir det en kostnad på knappt **284 000 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för rektor i offentlighet och sekretess. Det motsvarar en kostnad på knappt 4 000 kronor i lön för den tid som utbildningen ges samt 3 500 kronor i kursavgift. För en huvudman med en skolenhet och en förskoleenhet där en rektor behöver gå utbildningen vart tredje år, motsvarar det en årlig kostnad på **4 700 kronor**.
- Tillsynsavgift till arkivmyndighet på 16 800 kronor per förskole- eller skolenhet (motsvarande 24 timmars tillsyn och rådgivning till en timkostnad på 700 kronor), dvs. sammanlagt **33 600 kronor** per år för den typiske huvudmannen.
- Köp av juridiska tjänster: 20 timmar per år vilket medför kostnader på **80 000 kronor** per år.

För den typiska medelstora huvudmannen med två enheter och 400 barn och elever motsvarar det en årlig kostnad på 402 200 kronor.⁷⁰ Det skulle motsvara omkring en procent av huvudmannens årliga kostnad.⁷¹

⁶⁹ Vi bedömer att en liten enskild huvudman i skolväsendet har en årlig kostnad på omkring 14,1 miljoner kronor.

⁷⁰ Vid beräkningen av kostnader för medelstora och stora huvudmän har vi använd enhetskostnaden för förskolor för att beräkna kostnaden för huvudmannens förskoleenheter. För den typiske medelstora huvudmannen med en förskoleenhet och en skolenhet innebär det att kostnaden beräknats som $94\,953 \times 1 + 215\,366 \times 1 + 80\,000 = 390\,319$.

⁷¹ Vi bedömer att en medelstor enskild huvudman i skolväsendet har en årlig kostnad på omkring 42,5 miljoner kronor 2022.

Stor huvudman för skola m.m.

- Personalkostnader på enhetsnivå beräknar vi till 5 procent av rektors tid och 20 procent av en administratörs tid per skolenhet. Det motsvarar lönekostnader på 170 500 kronor per år. För en huvudman med 9 skolenheter blir det en kostnad på **1 530 000 kronor** per år för skolverksamheten.
- I utbildning och kompetensutveckling på enhetsnivå inkluderar vi kostnader för heldagsutbildning för en rektor och en administratör per skolenhet vart tredje år. Det motsvarar en lönekostnad på 4 100 kronor för rektorn och 2 400 kronor för administratören. Avgifter för kurserna beräknas till totalt 7 000 kronor. Utslaget över tre år innebär det en årlig kostnad på 4 500 kronor. För en huvudman med 9 skolenheter blir det en kostnad på **40 500 kronor** per år för skolverksamheten.
- Tillsynsavgift till arkivmyndighet på 16 800 kronor per skolenhet (motsvarande 24 timmars tillsyn och rådgivning). För en typisk stor huvudman innebär det en total kostnad på **151 000 kronor** per år för skolverksamheten.
- Stöd i juridiska frågor: 5 procent av en centralt placerad jurists arbetstid, vilket motsvarar en kostnad på **58 500 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling på central nivå inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för en centralt placerad administratör vart tredje år. Kostnaderna för det uppgår till **1 950 kronor** per år.
- I kostnad för it-system inkluderar vi löpande kostnader för att förvalta och utveckla system för e-arkiv och ärendehanteringssystem på **60 000 kronor** per år.

För den typiska stora huvudmannen med 9 skolenheter, 10 förskolenheter och 3 000 barn och elever motsvarar det en årlig kostnad på 3 041 100 kronor. Det skulle motsvara omkring halv procent av huvudmannens årliga kostnad.⁷²

⁷² Vi bedömer att en typisk stor huvudman har en årlig kostnad på 481 miljoner kronor 2022.

14.5.3 Enskilda anordnare av komvux

I tabell 14.7 sammanfattar vi våra bedömningar av de kostnader som uppstår till följd av införandet av offentlighetsprincipen för enskilda utbildningsanordnare av komvux. Som enheter utgår vi här från att det finns en enhet för varje huvudman (kommun/kommunförbund) mot vilken anordnaren verkar. Av tabellen framgår också den beräknade kostnaden för en typisk liten, medelstor och stor anordnare.

Tabell 14.7 Sammanfattning av antaganden och kostnadsberäkningar för enskilda utbildningsanordnare av komvux⁷³

	Liten	Medelstor	Stor
Kostnad per enhet			
Personalkostnader	Adm. arbetstid + 10 % 69 300 kr/år	Adm. arbetstid + 10 % 69 300 kr/år	Adm. arbetstid + 10 % 69 300 kr/år
Utbildning och kompetensutveckling	Heldagsutb. för rektor och adm. vart 3:e år. 8 800 kr/år	Heldagsutb. för rektor och adm. vart 3:e år. 8 800 kr/år	Heldagsutb. för rektor och adm. vart 3:e år. 8 800 kr/år
Tillsynsavgift arkivmyndighet	24 tim. per år 16 800 kr/år	24 tim. per år 16 800 kr/år	24 tim. per år 16 800 kr/år
Centrala kostnader			
Köp av juridiska tjänster	5 tim./år 20 000 kr/år	-	-
Personalkostnad – central chef/jurist	-	Chef/jurist arbetstid + 3 % 35 100 kr/år	Chef/jurist arbetstid + 3 % 35 100 kr/år
Central utbildning och kompetensutveckling	-	Heldagsutb. för central chef vart 3:e år. 2 730 kr/år	Heldagsutb. för central chef vart 3:e år. 2 730 kr/år
It-system	-	30 000 kr/år	60 000 kr/år
Total kostnad för typfallet	209 800 kr/år	637 300 kr/år	1 996 000 kr/år

- Enligt 10 kap. 9 § kommunallagen ska de enskilda utbildningsanordnarna överlämnar många av sina handlingar till kommunen i dag. Vi bedömer därför att det bör medföra att de håller de hand-

⁷³ I beräkningen av personalkostnader har vi utgått från att en rektor har en månadslön på 55 700 kronor, en administratör har en månadslön på 37 500 kronor och en centralt placerad jurist en månadslön på 63 300 kronor. Uppgifterna är hämtade från SCB:s lönestatistik för 2022. Vi räknar också med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter, semesterlön m.m.

lingarna ordnade och avgränsade från handlingar i den verksamhet som inte är offentligt finansierad. Offentlighetsprincipen ställer krav därutöver men det bör göra steget mindre.

- Vi utgår från att antalet handlingar som hanteras i enskilda utbildningsanordnare beror på antal elever och kursdeltagare, antal nya antagningar och hur många huvudmän som anordnaren verkar mot.
- Vi antar att tidsåtgången i komvux inte bör skilja sig alltför mycket från den tidsåtgång som uppskattats för offentlighetsprincipen i kommunala förskolor och skolor.
- Vår bedömning är att de enskilda anordnarna av komvux kommer att få ett mycket begränsat antal förfrågningar om utlämnade av allmänna handlingar. Detta eftersom enskilda utförare av komvux inte är uppmärksammade i den allmänna debatten på samma sätt som fristående skolor och förskolor. De allra flesta handlingar som rör eleverna och de kurser som utförs enligt avtalet utgör redan allmänna handlingar hos kommunen.
- Vi utgår från att det finns personal som utför de mer administrativa uppgifterna förutom i de allra minsta aktörerna. Vi utgår också från att administrationen sköts centralt i företaget. Av våra kontakter med enskilda anordnare av komvux framgår att de flesta har anställd personal för att hantera administrationen.
- För vissa svårare sekretessbedömningar och liknande kommer en centralt placerad chef eller jurist behöva involveras. Vi räknar med att små utbildningsanordnare kan komma att behöva köpa in juridiska tjänster. Stora och medelstora utbildningsanordnare utgår vi från kan lösa sådant inom sin egen organisation.
- Vi har utgått från att medelstora och stora utbildningsanordnare, kommer att behöva använda ärendehanteringssystem och e-arkiv. Små utbildningsanordnare kan sannolikt klara att hantera verksamheten med befintliga system eller i pappersform. Samtidigt utgår vi från att dessa utbildningsanordnare redan har digitala system för att hantera uppgifter om elever och personal. Även om dessa system inte fungerar som ärendehanteringssystem eller diariar, bör anordnarna i de flesta fallen inte behöva köpa in helt nya system.

Kommunallagen ställer krav på de enskilda anordnarna inom komvux som bör underlätta övergång till offentlighetsprincipen

När det gäller enskilda anordnare av komvux är det viktigt att ha i åtanke att det inte är alla handlingar i utbildningsföretagen som kommer omfattas av offentlighetsprincipen. Det är endast de handlingar som hör till den offentligt finansierade delen av verksamheten enligt skollagen. Som berörts ovan innebär 10 kap. 9 § kommunallagen att de enskilda utbildningsanordnarna överlämnar många av sina handlingar till kommunen i dag. Kommunen ska i avtalet tillförsäkra sig information om bl.a. den enskilde utbildningsanordnarens personal och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, liksom information om antalet anställda, antalet anställda omräknat till heltid, personalkontinuitet, brukarundersökningar samt den privata utförarens organisation och eventuella underleverantörer.⁷⁴ Vi gör därför bedömningen att det bör medföra att de håller denna typ av handlingar ordnade men även att dessa handlingar är avgränsade från övrig verksamhet. Även om offentlighetsprincipen uppställer krav därutöver på att handlingar ska registreras i viss utsträckning eller hållas ordnade enligt kraven i offentlighets- och sekretesslagen antas inte steget för dessa aktörer vara så stort. Vad gäller handlingar som rör ekonomi uppställs vissa krav på hur de ska hanteras i t.ex. bokföringslagen. Av den anledningen kan det antas att även dessa handlingar redan hålls ordnade.

Antalet handlingar antas framför allt bero på antalet elever och kursdeltagare

Vad gäller personalkostnaden för arbetsuppgifter kopplade till offentlighetsprincipen utgår vi även vad gäller enskilda anordnare av komvux från att antalet elever är avgörande för hur många handlingar som hanteras. För dessa aktörer är det dock också av betydelse hur många kursdeltagare aktören har eftersom det är vanligt förekommande att en elev läser många kurser samtidigt. Även om inskrivning och utskrivning av elever kräver en viss administration bör även registrering på kurser, registrering av resultat på de olika kurserna, betyg osv. innebära ytterligare administration. I komvux pågår dessutom antagning av elever löpande. Det förekommer också att elever tar avbrott

⁷⁴ SOU 2018:71, s. 252.

från studierna, vilket är förenat med viss administration. Därtill ska alltså handlingar och vissa uppgifter lämnas till kommunen.

Mot bakgrund av detta bedömer vi att det redan förekommer relativt mycket administration för enskilda utbildningsföretag i dag. Hur mycket administration aktörerna har beror också på hur mycket av ansvaret som överlåtits från huvudmannen och vad som i övrigt regleras kring vilka handlingar kommunen vill ha. Vår uppfattning är att det är relativt vanligt att betygsrätten används i kommuners entreprenadavtal. Minst två tredjedelar av de utbildningsanordnare som verkar på entreprenad, har också rätt att sätta betyg, se avsnitt 6.4. Det innebär då att det är möjligt att överlämna vissa av rektorns uppgifter till utbildningsanordnare med betygsrätt, men huvudmannansvaret för utbildningen kvarstår. Detta påverkar också hur den administrativa bördan ser ut i dag. Hur mycket som delegeras till utbildningsanordnaren tillsammans med hur mycket handlingar och uppgifter kommunen kräver att utbildningsanordnaren ska lämna över kan alltså variera. Det innebär således att den administrativa bördan varierar för olika aktörer. Den varierar även över tid eftersom avtalen pågår i maximalt fyra år.

Antal handlingar som hanteras i enskilda utbildningsanordnare beror således dels på hur många elever, dels på hur många kursdeltagare anordnaren har. Hur ofta nya antagningar sker såväl som hur många avbrott som görs påverkar också hur många handlingar som genereras. Dessutom påverkas antalet handlingar av hur många huvudmän som anordnaren verkar mot. Av de kontakter vi haft med utbildningsanordnare framkommer att kommuner ofta har specifika krav på dokumentation och att dessa krav kan variera från kommun till kommun.

Därtill kommer de krav på dokumentation som finns i författningar. Vad avser dokumentation kopplat till elever så finns det främst krav på betyg, betygskatalog, validering och intyg. Även registrering hos anordnaren och olika kurser genererar handlingar. Bedömningsunderlag, närvarorapportering, scheman och viss korrespondens mellan elev och personal eller mellan personal samt personalärenden kommer också utgöra allmänna handlingar om offentlighetsprincipen införs. Hos en enskild utbildningsanordnare finns det dessutom handlingar som är hänförliga till ekonomin och driften av företaget. Administrationen varierar alltså mycket mellan de enskilda utbild-

ningsanordnarna i dag vilket innebär att det är väldigt svårt att uppskatta hur många handlingar som kommer hanteras.

Vi bedömer att det rör sig om relativt många handlingar som kommer att hanteras. Som vi konstaterat tidigare är det dock enbart momenten att registrera handlingar, hantera utlämnandeärenden samt arkivera handlingarna som är nya om offentlighetsprincipen införs. Att registrera eller hålla handlingarna ordnade antas inte vara moment som är alltför tidskrävande för utbildningsanordnarna. Däremot kan utlämnandeärenden och arkivering, i likhet med vad som framkommit i konsultens undersökning, innebära en större tidsåtgång. Konsultens undersökning omfattar dock inte kostnaden för offentlighetsprincipen i komvux. Även om det förekommer skillnader mellan kommunala förskolor eller skolor å ena sidan och komvux å andra sidan antar vi att den tidsåtgång som uppskattats för offentlighetsprincipen i kommunala förskolor och skolor inte bör skilja sig alltför mycket från den i komvux.

Vi antar att de flesta utbildningsanordnare har tillgång till administrativt stöd

Av våra kontakter med enskilda anordnare av komvux framgår att de flesta har anställd personal för att hantera administrationen. Representanter för enskilda anordnare uppgav att det är nödvändigt för att bl.a. kunna uppfylla kommunens krav i avtalen.⁷⁵ Vi utgår därför från att det finns personal som utför de mer administrativa uppgifterna förutom i de allra minsta aktörerna. Vi utgår också från att administrationen sköts centralt i företaget.

För vissa svårare sekretessbedömningar och liknande kommer det att krävas arbetsinsatser från en centralt placerad chef eller jurist. Vi räknar också med att små utbildningsanordnare kan komma att behöva köpa in juridiska tjänster. Stora och medelstora utbildningsanordnare utgår vi från kan lösa sådant inom sin egen organisation.

⁷⁵ Synpunkt som framfördes på ett möte med ViS 2022-10-05.

Intresset för att ta del av allmänna handlingar bedöms vara lägre än i enskilda huvudmän för förskola och skola

Eftersom kommunen behåller sitt huvudmannaskap, och därmed ansvaret för utbildningen och eleverna, är komvux inte omdebatterat på samma sätt som fristående skolor och förskolor. När det gäller komvux på entreprenad köper kommunen oftast upp en tjänst efter en offentlig upphandling. Det sker på så vis en konkurrensutsättning och priset för tjänsten bör motsvara marknadspriset. Anbud och liknande kan visserligen i delar omfattas av sekretess enligt 19 kap. 3 § OSL och 31 kap. 16 § OSL vid offentlig upphandling. Tilldelningsbeslutet och delar av själva avtalet mellan kommunen och utbildningsanordnaren är dock som utgångspunkt offentligt hos kommunen. De allra flesta handlingar som rör eleverna och de kurser som utförs enligt avtalet finns också redan hos kommunen där de utgör allmänna handlingar. Allmänhetens intresse för de enskilda anordnarna av komvux bör inte avvika nämnvärt från intresset för annan verksamhet som utförs på entreprenad. Lagförslagen innebär visserligen att 10 kap. 9 § kommunallagen inte ska gälla för de aktörer i 2 kap. 3 a § OSL som i offentlighets- och sekretesslagen ska jämföras med myndigheter. I egenskap av huvudman för utbildningen utgår vi ifrån att kommunerna ändå kommer att behöva flera handlingar hänförliga till eleverna och den verksamhet som överlåtits på entreprenad. Vår bedömning är därför att de enskilda anordnarna av komvux kommer få ett mycket begränsat antal förfrågningar om utlämnade av allmänna handlingar. I de fall det kan bli aktuellt är det troligtvis från eleverna själva. Eftersom de har rätt till handlingar och uppgifter om sig själva rör det inte sig om några komplexa eller tidskrävande utlämnandeärenden. Inledningsvis kan det möjligtvis uppstå ett visst ökat tryck även på de enskilda anordnarna av komvux. Handlingar som rör personal, t.ex. anställningsavtal och löner och andra handlingar som rör företagets ekonomi bör vara sådant som kan efterfrågas. Dessa förfrågningar kan bli komplexa om det uppstår avgränsningsproblem om vad som hör till den offentligt finansierade verksamheten på skollagens område.

Utbildningsanordnares administrativa system kan behöva uppdateras

Våra kontakter med enskilda anordnare av komvux visar att det är mycket vanligt att de använder sig av administrativa system. Det förekommer också relativt ofta att kommunerna i sina upphandlingar ställer krav på att utförarna ska använda sig av ett visst system. De representanter som vi varit i kontakt med har bedömt att det är nödvändigt med ett administrativt system om man har 100 elever eller fler eftersom de hanterar många handlingar och har en skyldighet att rapportera uppgifter och handlingar till kommunerna.⁷⁶ Det är svårt att bedöma huruvida de administrativa system som redan används har funktioner som uppfyller kraven för registrering enligt offentlighets- och sekretesslagen eller om det är möjligt att koppla på en diarieföringsfunktion. Det är därför också svårt att uppskatta vad kostnaden för det skulle bli. Eftersom verksamheten i högre utsträckning än i skolorna verkar vara digitaliserad är det också rimligt att anta att dessa aktörer kommer vilja arkivera sina handlingar digitalt. En kostnad för e-arkiv kan därför uppstå. Liksom vad gäller enskilda huvudmän utgår vi från att kostnaden för ett e-arkiv kommer vara högre än vad den är för kommunala förskolor och skolor.

Vi har utgått från att medelstora och stora utbildningsanordnare, kommer att behöva använda ärendehanteringssystem och e-arkiv. Små utbildningsanordnare kan sannolikt klara att hantera verksamheten med befintliga system eller i pappersform. Samtidigt utgår vi från att dessa utbildningsanordnare redan har digitala system för att hantera uppgifter om elever och personal. Även om dessa system inte fungerar som ärendehanteringssystem eller diaries, bör anordnarna i de flesta fallen inte behöva köpa in helt nya system. Vi räknar dock med en årlig systemkostnad för e-arkiv och ärendehanteringssystem.

Kostnader för våra typfall

För enskilda anordnare av komvux gör vi, med några undantag, samma antaganden om kostnader oberoende av anordnarens storlek. Typfallens kostnader varierar således främst beroende på hur många en-

⁷⁶ Synpunkt som framfördes vid möte med ViS 2022-10-05.

heter anordnaren har. Av den anledningen redogör vi för våra antaganden samlat för de olika storleksklasserna.

- Personalkostnader på enhetsnivå beräknar vi till 10 procent av en administratörs tjänst (dvs. 208 timmar per år eller 4 timmar i veckan) per huvudman mot vilka anordnaren verkar. Det motsvarar en årlig kostnad på **69 300 kronor** per enhet.
- I utbildning och kompetensutveckling på enhetsnivå inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning per administratör och år för varje huvudman mot vilken anordnaren verkar. Dessutom räknar vi med en heldagsutbildning för rektor vart tredje år för varje huvudman mot vilka anordnaren verkar. Det motsvarar en årlig kostnad på drygt **8 800 kronor** per enhet.
- Tillsynsavgift till arkivmyndighet motsvarande **16 800 kronor** per enhet och år (motsvarande 24 timmars tillsyn och rådgivning).
- För små anordnare räknar vi med ett behov av att köpa juridiska tjänster motsvarande **20 000 kronor** per år. Det motsvarar 5 timmars rådgivning till en timkostnad på 4 000 kronor.
- För medelstora och stora anordnare räknar vi med personalkostnader på central nivå motsvarande 3 procent av en centralt placerad chefs eller jurists arbetstid (dvs. 62 timmar per år eller en dryg timme i veckan) motsvarande **35 100 kronor**.
- I utbildning och kompetensutveckling på central nivå inkluderar vi för medelstora och stora anordnare kostnader för en heldagsutbildning för en centralt placerad chef vart tredje år, vilket motsvarar en årlig kostnad på **2 730 kronor**.
- För medelstora och stora anordnare räknar vi med en kostnad för förvaltning och utveckling av it-system till en kostnad av **30 000** respektive **60 000 kronor** per år.

För en liten anordnare innebär detta en årlig kostnad på 209 800 kronor, för en medelstor 637 300 kronor och för en stor 1 996 000 kronor. Vi saknar uppgifter om vilka kostnader dessa anordnare har totalt för sin verksamhet, vilket gör att vi inte kan jämföra våra bedömningar av kostnaderna för offentlighetsprincipen med anordnarnas totala kostnader.

De här beräkningarna är gjorda utifrån data för 2021. Som vi skrivit ovan så upphandlas de enskilda anordnarna av huvudmännen vilket innebär att verksamheten kan förväntas förändras över tid. Vi har även tittat närmare på data för 2022. När det gäller små och medelstora anordnare så syns i princip ingen förändring vad gäller antalet anordnare som tillhör de två kategorierna, vilken som är den typiska ägandeformen eller gällande hur många huvudmän som de enskilda anordnarna arbetar emot. När det gäller stora anordnare ser vi heller ingen förändring i antalet anordnare inom kategorin eller den typiska ägandeformen.

Det finns emellertid en liten förändring när det gäller sammansättningen av anordnare. Det är framför allt en anordnare som sticker ut vad gäller antalet kursdeltagare under 2022. De övriga anordnarna inom kategorin bedriver verksamhet mot något fler huvudmän vilket med våra antaganden skulle innebära att de administrativa kostnaderna under 2022 skulle beräknas bli något högre för dessa stora enskilda anordnare av komvux. Den totala volymen av kursdeltagare har emellertid minskat under 2022 vilket innebär att administrationen på grund av detta minskar.

14.5.4 Folkhögskolor som anordnar sfi

I tabell 14.8 sammanfattar vi våra bedömningar av de kostnader som uppstår till följd av införandet av offentlighetsprincipen för folkhögskolor som anordnar utbildning motsvarande komvux i sfi. Som vi skriver i avsnitt 14.1 så har vi valt att inte göra någon storleksindelning av folkhögskolorna. Vi betraktar också varje folkhögskola som en egen enhet och ser således alla kostnader som centrala kostnader.

Tabell 14.8 Sammanfattning av antaganden och kostnadsberäkningar för folkhögskolor som anordnar utbildning motsvarande komvux i sfi⁷⁷

Kostnadspost per folkhögskola	
Personalkostnader	Adm. arbetstid + 10 % Rektors arbetstid + 3 % 90 400 kr/år
Utbildning och kompetensutveckling	Heldagsutb. för rektor och adm. vart 3:e år. 4 500 kr/år
Tillsynsavgift arkivmyndighet	24 tim. per år 16 800 kr/år
Köp av juridiska tjänster	3 tim./år 12 000 kr/år
It-system	60 000 kr/år
Total kostnad för en folkhögskola	183 700 kr/år

- För en stor andel av folkhögskolorna som anordnar sfi utgör sfi en liten del av den totala verksamheten. Det kan öka deras administrativa börda då det kan vara svårt att särskilja handlingar som tillhör den offentligt finansierade verksamheten från övriga handlingar. Företrädare för folkhögskolor har dock framfört till utredningen att de har vana att hantera handlingar vilket kan minska den tid offentlighetsprincipen skulle ta i anspråk.
- Vi utgår från att folkhögskolorna har tillgång till en administratör.
- Folkhögskolorna har tillgång till ett it-system som vi antar kan anpassas till att hantera offentlighetsprincipen, dock till vissa kostnader.
- Vi förväntar oss att de slags handlingar som folkhögskolorna kommer hantera kommer medföra att de behöver lägga ned tid på att göra sekretessprövningar.

På samma sätt som för enskilda anordnare av komvux, kommer endast en del av folkhögskolornas verksamhet att med förslaget omfattas av offentlighetsprincipen. För de flesta av de 23 aktuella folk-

⁷⁷ I beräkningen av personalkostnader har vi utgått från att en rektor har en månadslön på 55 700 kronor, en administratör har en månadslön på 32 200 kronor och en centralt placerad jurist en månadslön på 63 300 kronor. Uppgifterna är hämtade från SCB:s lönestatistik för 2022. Vi räknar också med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter, semesterlön m.m.

högskolorna utgör sfi dessutom en mindre del av verksamheten. För 15 av de 23 folkhögskolorna utgjorde sfi mindre än en fjärdedel av verksamheten sett till antal elever, se avsnitt 6.5. Det kan således bli ett problem för folkhögskolorna att avgöra vilka handlingar som ska omfattas av offentlighetsprincipen vilket kan öka den administrativa bördan.

Två av de aktuella folkhögskolorna ägs av regioner, vilket gör att deras verksamhet redan i dag omfattas av offentlighetsprincipen. Dessa folkhögskolor ingår således inte i våra beräkningar.

Företrädare för folkhögskolor har framfört till utredningen att folkhögskolorna redan är vana vid att hantera handlingar och att rapportera uppgifter till bl.a. Folkbildningsrådet och SCB. Vi har också utgått från att det redan finns en administratör vid samtliga folkhögskolor.

Folkhögskolor är som regel en del av ett större sammanhang. En regionägd folkhögskola kan således förväntas få visst stöd från regionen medan en rörelseägd folkhögskola kan få stöd från den organisation den tillhör. I detta avseende varierar dock folkhögskolorna tämligen mycket sinsemellan och det går inte att uttala sig generellt om vilket stöd som erbjuds en folkhögskola.

Enligt uppgift till utredningen har folkhögskolorna som regel också tillgång till ett administrativt it-stöd som bl.a. används för rapportering till SCB och Folkbildningsrådet. Detta system är dock enligt uppgift inte anpassat för sfi. Vi har dock utgått från att detta stöd kan användas även för den hantering som följer av offentlighetsprincipen, men att det kommer uppstå kostnader för förvaltning och utveckling. För vissa folkhögskolor är antalet elever i sfi så litet att antalet handlingar skulle kunna hanteras manuellt, men de flesta folkhögskolor kommer sannolikt behöva ett it-stöd.

Vi har också utgått från att intresset för att begära ut handlingar från folkhögskolor kommer att vara mindre än för enskilda huvudmän i skolväsendet. Den politiska debatten om folkhögskolorna är inte lika intensiv, även om en sådan debatt förekommer. Vi kan således utgå från att antalet politiskt motiverade utlämningsärenden kommer att vara färre än för enskilda huvudmän i skolväsendet. Utlämnanden kan framför allt handla om att nuvarande eller tidigare elever begär ut handlingar om sig själva eller om verksamheten.

De handlingar som kommer att omfattas av offentlighetsprincipen kan förväntas innehålla en förhållandevis stor mängd känsliga personuppgifter. Vi kan således utgå från att sekretessprövningar kommer att ta en del arbetstid i anspråk för folkhögskolorna.

Kostnader för en folkhögskola

- Personalkostnader beräknar vi till 10 procent av en administratörs tjänst (dvs. 208 timmar per år eller 4 timmar i veckan) och 3 procent av en rektors tjänst. Det motsvarar en årlig kostnad på **90 400 kronor**.
- I utbildning och kompetensutveckling på enhetsnivå inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning i offentlighet och sekretess för en administratör och en rektor vart tredje år. Det motsvarar en årlig kostnad på **4 500 kronor**.
- Tillsynsavgift till arkivmyndighet motsvarande **16 800 kronor** per enhet och år (motsvarande 24 timmars tillsyn och rådgivning).
- Vi räknar med ett behov av att köpa juridiska tjänster motsvarande **12 000 kronor** per år. Det motsvarar 3 timmars rådgivning till en timkostnad på 4 000 kronor.
- Vi räknar med en kostnad för förvaltning och utveckling av it-system på **60 000 kronor** per år. Det är en förhållandevis hög kostnad, men motiveras av att det kommer behövas ett visst utvecklingsarbete i en inledande fas.

Det medför en total årlig kostnad på **183 700 kronor** för en folkhögskola vilket motsvarar ungefär 0,5 procent av en genomsnittlig rörelseägd folkhögskolas kostnader.⁷⁸

⁷⁸ Den genomsnittliga kostnaden för en rörelseägd folkhögskola var 2022 33 511 000 kronor (under 2021 var genomsnittskostnaden 33 579 000 kronor), se Folkbildningsrådet (2022) *Folkhögskolans ekonomi 2022*, s. 17.

14.6 Scenarier för hur kostnaden för den administrativa bördan kan påverkas

Vi har identifierat några kostnadsposter som kan tänkas variera beroende på vilka antaganden vi gör om hur offentlighetsprincipen kommer utnyttjas och tillämpas hos de privata aktörerna. Det handlar om kostnader för

- personal, dvs. vilken personalkategori som utför arbetsuppgifter kopplade till offentlighetsprincipen,
- utlämning av handlingar och omfattande sekretessprövningar, och
- utbildning och kompetensutveckling.

Dessutom ser vi att kostnaderna för enskilda huvudmän kan variera beroende på vilka antaganden man gör om koncernstillhörighet.

Som vi påpekat i avsnitten ovan är det av flera olika anledningar svårt att uppskatta hur den administrativa bördan kommer påverkas för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare om offentlighetsprincipen införs. Syftet med de olika scenarierna är därför att fånga in en större bredd och visa på hur kostnaden kan variera för de olika aktörerna. Vi vill dock betona att de beräkningar som bygger på våra grundantaganden och som redovisas i avsnitt 14.5 enligt utredningens mening är de mest sannolika.

14.6.1 Scenario 1: administratör utför mer av arbetet

I våra antaganden har vi påpekat att det är möjligt att mindre och medelstora aktörer kan hyra in personal för att utföra i vart fall en del av den tillkommande administrationen. Det är inte heller omöjligt att några mindre aktörer kommer överens om att de ska dela på en administratör som då kan arbeta en viss andel var hos dem. Det förutsätter dock att aktörerna är belägna relativt nära varandra. Om vi mot bakgrund av detta i stället antar att rektorn kommer lägga en mindre del av sin arbetstid på arbetsuppgifter hänförliga till offentlighetsprincipen och resterande arbete utförs av en administratör, kommer den totala personalkostnaden att förändras.

Detta scenario använder vi endast för medelstora huvudmän för skolväsendet. För små huvudmän blir den tillkommande arbetstiden så liten att det skulle krävas att ett mycket stort antal huvudmän går samman för att ens få ihop en rimlig deltidstjänst. Då är det mer sannolikt att arbetet utförs av rektor, lärare eller företrädare för ägarna (t.ex. föräldrar som ingår i ett föräldrakooperativ). För stora huvudmän och enskilda utbildningsanordnare av komvux har vi redan räknat med att en stor del av arbetet utförs av en administratör.

Våra antaganden om detta scenario sammanfattas i tabell 14.9.

Tabell 14.9 Scenario 1 – administratör utför uppgifter i stället för rektor

	Grundantagande	Scenario 1
Medelstor huvudman förskola	Rektor: 10 % Administratör: 0 % Typfallet: 254 000 kr/år	Rektor: 2 % Administratör: 8 % -25 600 kr/år
Medelstor huvudman skola m.m.	Rektor: 20 % Administratör: 0 % Typfallet: 402 200 kr/år	Rektor: 2 % Administratör: 18 % -89 000 kr/år

Scenario 1 skulle innebära att den årliga kostnaden för en typisk medelstor huvudman som endast bedriver förskola skulle minska med ungefär 25 000 kronor per år. Kostnaden för den typiska huvudmannen som bedriver verksamhet utöver endast förskola skulle minska med knappt 90 000 kronor per år.

14.6.2 Scenario 2 och 3: fler eller färre förfrågningar om utlämnande av handling

Antalet förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar och sekretessprövningar som kommer förekomma är något som är mycket svårt att bedöma. Vi har redogjort för vilka faktorer som vi tror kommer påverka detta. Våra beräkningar för de typiska huvudmännen och utbildningsanordnarna utgår från det antal som vi bedömer är troligt att de kommer få.

I detta avsnitt presenterar vi beräkningar utifrån två alternativa scenarier. Vårt första alternativa scenario innebär att trycket på enskilda huvudmän i skolväsendet att lämna ut handlingar initialt blir mycket högre än vad vi utgår från i vår grundberäkning. Vårt andra

alternativa scenario är att förfrågningar om utlämnande av allmänna handlingar blir färre än vad vi utgått från i vår grundberäkning och att det mer liknar det tryck som i dag finns för kommunala förskolor och skolor.

En annan kostnad som påverkas av antalet förfrågningar om allmänna handlingar och sekretessprövningar är den kostnad som vi uppskattat för juridiskt stöd. Denna kostnad kommer på motsvarande sätt öka eller minska beroende på antalet omfattande sekretessprövningar som vi utgår från.

I scenario 2 utgår vi från att antalet förfrågningar blir mycket högre. För små huvudmän för förskola och skola bedömer vi inte att det kommer vara möjligt att anställa mer personal på grund av detta. I stället räknar vi med att rektor eller företrädare för ägaren kommer att få lägga ökad tid på sysslor med anledning av offentlighetsprincipen. För medelstora och stora huvudmän räknar vi med att de i scenario 2 kommer att behöva anställa ytterligare administrativ personal för att hantera förfrågningarna. Här räknar vi också med att flera enheter inom samma huvudman kan dela på administratörstjänster och att en enhet inte kommer att behöva en administratör på heltid. Även för enskilda utbildningsanordnare av komvux räknar vi med att respektive enhet inte behöver en administratör på heltid och att anordnarna kan anställa administratörer på deltid, dela på administratörstjänster inom organisationen eller låta en administratör utföra även andra sysslor i organisationen.

För enskilda huvudmän bedömer vi att scenario 2 är osannolikt på sikt, men att det initialt kan bli ett högre tryck i enlighet med vad vi räknar på i detta scenario. För enskilda utbildningsanordnare av komvux och för folkhögskolor som anordnar sfi bedömer vi att scenario 2 är mindre sannolikt även initialt.

I scenario 3 utgår vi från att antalet förfrågningar blir mindre och motsvarar det vi ser i kommunala förskolor och skolor. Vi har valt att inte heller tillämpa scenario 3 på enskilda utbildningsanordnare av komvux eller folkhögskolor. Anledningen är att vi i grundantagandet bedömt att trycket på utlämnande av handlingar från dessa utbildningsanordnare inte kommer att vara särskilt stort.

Scenario 2 och 3 beskrivs i tabell 14.10.

Tabell 14.10 Scenario 2 och 3 – mer eller mindre begäran om utlämnande. Kostnadsberäkningarna avser våra typfall

	Grundantagande	Scenario 2	Scenario 3
Endast förskola			
Liten huvudman	Rektor: 10 %	Rektor: 20 %	Rektor: 7 %
	Juridiskt stöd 10 tim.	Juridiskt stöd 15 tim.	Juridiskt stöd 3 tim.
	Typfallet: 137 000 kr/år	+98 000 kr/år	-51 400k r/år
Medelstor huvudman	Rektor: 10 %	Rektor: 10 %	Rektor: 7 %
	Administratör: 0 %	Administratör: 25 %	Administratör: 0 %
	Juridiskt stöd 15 tim.	Juridiskt stöd 25 tim.	Juridiskt stöd 5 tim.
	Typfallet: 254 000 kr/år	+341 500 kr/år	-86 800 kr/år
Stor huvudman	Rektor: 5 %	Rektor: 10 %	Rektor: 2 %
	Administratör: 10 %	Administratör: 25 %	Administratör: 5 %
	Central jurist: 5 %	Central jurist: 10 %	Central jurist: 3 %
	Typfallet: 1 912 400 kr/år	+1 982 260 kr/år	-820 600 kr/år
Skola m.m.			
Liten huvudman	Rektor: 15 %	Rektor: 20 %	Rektor: 13 %
	Juridiskt stöd 15 tim.	Juridiskt stöd 30 tim.	Juridiskt stöd 5 tim.
	Typfallet: 233 750 kr/år	+111 470 kr/år	-60 600 kr/år
Medelstor huvudman	Rektor: 20 %	Rektor: 15 %	Rektor: 13 %
	Administratör: 0 %	Administratör: 25 %	Administratör: 0 %
	Juridiskt stöd 20 tim.	Juridiskt stöd 40 tim.	Juridiskt stöd 7 tim.
	Typfallet: 402 200 kr/år	+330 000 kr/år	-147 500 kr/år
Stor huvudman	Rektor: 5 %	Rektor: 15 %	Rektor: 3 %
	Administratör: 20 %	Administratör: 25 %	Administratör: 10 %
	Central jurist: 5 %	Central jurist: 15 %	Central jurist: 3 %
	Typfallet: 3 041 100 kr/år	+2 593 670 kr/år	-1 275 700 kr/år
Komvux			
Liten anordnare	Administratör: 10 %	Administratör: 25 %	
	Lokal chef: 0 %	Lokal chef: 5 %	
	Juridiskt stöd 5 tim.	Central chef: 10 %	
	Typfallet: 209 800 kr/år	Juridiskt stöd 10 tim.	
		+461 860 kr/år	-
Medelstor anordnare	Administratör: 10 %	Administratör: 25 %	
	Lokal chef: 0 %	Lokal chef: 5 %	
	Central chef: 3 %	Central chef: 20 %	
	Typfallet: 637 300 kr/år	+1 173 500 kr/år	
			-
Stor anordnare	Administratör: 10 %	Administratör: 25 %	
	Lokal chef: 0 %	Lokal chef: 5 %	
	Central chef: 3 %	Central chef: 20 %	
	Typfallet: 1 996 000 kr/år	+3 447 650 kr/år	
			-

	Grundantagande	Scenario 2	Scenario 3
Folkhögskola	Administratör: 10 % Rektor: 3 % Juridiskt stöd 3 tim. Typfallet: 183 700 kr/år	Administratör: 25 % Rektor: 10 % Juridiskt stöd 20 tim. +229 300 kr/år	-

I scenario 2 ser vi att kostnaderna för våra typfall ökar kraftigt, medan i scenario 3 ser vi att kostnaden minskar.

14.6.3 Scenario 4 och 5: olika antaganden om behovet av utbildning och kompetensutveckling

Vi har också uppskattat hur många anställda hos respektive huvudman eller utbildningsanordnare som kommer behöva utbildas i offentlighetsprincipen. Vi har utgått från att utbildning ges till rektor och administratör – dvs. de personer som närmast kommer att vara berörda. Den nödvändiga kunskapen om offentlighetsprincipen förutsätts sedan spridas hos respektive huvudmans personal genom t.ex. interna riktlinjer och kortare intern utbildning.

Representanter för fristående förskolor, skolor och enskilda anordnare har dock framfört att det kommer krävas omfattande utbildningsinsatser riktade till hela personalstyrkan för att bygga upp kunskapen kring offentlighetsprincipen i verksamheten. Den undersökning som en konsult genomfört på uppdrag av utredningen visar att de personer som arbetat länge i en kommun förklarar att arbets sättet kring offentlighetsprincipen ”sitter i ryggmärgen”, medan de personer som nyanställs snabbt skolas in i det. Det framgår vidare att offentlighetsprincipen är ett förhållningssätt i de olika kommunerna.⁷⁹ Detta tyder både på att det kommer ta en viss tid att bygga upp ett system och tillräcklig kunskap om offentlighetsprincipen i de privata aktörerna, samtidigt som det verkar gå relativt snabbt att skolas in i arbetssättet. Utifrån dessa synpunkter och konstaterande är det möjligt att personalkostnaden kan bli en annan än den vi antagit i beräkningarna ovan. Några scenarier om hur denna kostnad kan variera följer därför.

⁷⁹ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 31.

- Scenario 4 där kostnaden beräknas för om all personal skulle behöva utbildas. Vi utgår då från våra uppgifter om antalet pedagogisk personal samt ett antagande om personer i administrativ tjänst. Det blir då inte fråga om en heldagsutbildning för alla anställda, utan vi räknar snarare med en motsvarande halvdagsutbildning. För enskilda utbildningsanordnare av komvux saknar vi helt uppgifter om antal anställda. Vi utgår där från den genomsnittliga lärartätheten för komvux på grundläggande och gymnasial nivå som under läsåret 2020/21 var 13,6 elever per lärare.⁸⁰ För folkhögskolor räknar vi med ett genomsnittligt antal lärare i sfi på 7 lärare per folkhögskola.
- Scenario 5 visar kostnaderna om utbildning skulle erbjudas gratis av exempelvis Skolverket. Det skulle endast medföra motsvarande lönekostnader för utbildningstiden. Däremot skulle det innebära ökade kostnader för staten.

En variant av scenario 5 skulle vara om arkivmyndigheten i kommunen eller en branschorganisation erbjuder utbildning till ett begränsat pris. Utbildning skulle också kunna erbjudas av olika organisationer som företräder de enskilda aktörerna i skolväsendet. Skillnaden mot beräkningarna i scenario 5 skulle dock vara så liten att vi inte gjort någon särskild beräkning utifrån ett sådant alternativ.

Våra antaganden om scenario 4 och 5 sammanfattas i tabell 14.11.

⁸⁰ Skolverket (2022). *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning. Läsåret 2021/22*. Läsåret 2021/22 kan vi konstatera en tydlig ökning av lärartätheten till 11,1 elever per lärare. Detta skulle öka kostnaderna för enskilda anordnare inom komvux. Om vi ser till uppgifterna för sett över tid från läsåret 2017/18 och framåt ser vi dock att 2021/22 inte är något typiskt läsår vad gäller lärartätheten. Kursdeltagarna inom komvux har tydligt minskat under året.

**Tabell 14.11 Scenario 4–5 – antaganden om utbildning för personal.
Kostnadsberäkningarna avser våra typfall**

	Grundantagande	Scenario 4	Scenario 5
Förskola			
Liten huvudman	Rektor 1 heldag på 3 år	+ samtlig pers. 1 halvdag på 3 år	Betald utbildning
	Typfallet: 137 000 kr/år	+4 925 kr/år	-1 200 kr/år
Medelstor huvudman	Rektor 1 heldag på 3 år	+ samtlig pers. 1 halvdag på 3 år	Betald utbildning
	Typfallet: 254 000 kr/år	+16 744 kr/år	-2 300 kr/år
Stor huvudman	Rektor 1 heldag på 3 år	+ samtlig pers.	Betald utbildning
	Adm. 1 heldag på 3 år	1 halvdag på 3 år	
	Central adm. 1 heldag på 3 år		
	Typfallet: 1 912 400 kr/år	+197 000 kr/år	-36 200 kr/år
Skola m.m.			
Liten huvudman	Rektor 1 heldag på 3 år	+ samtlig pers. 1 halvdag på 3 år	Betald utbildning
	Typfallet: 233 750 kr/år	+21 000 kr/år	-1 200 kr/år
Medelstor huvudman	Rektor 1 heldag på 3 år	+ samtlig pers. 1 halvdag på 3 år	Betald utbildning
	Typfallet: 402 200 kr/år	+52 500 kr/år	-2 300 kr/år
Stor huvudman	Rektor 1 heldag på 3 år	+ samtlig pers.	Betald utbildning
	Adm. 1 heldag på 3 år	1 halvdag på 3 år	
	Central adm. 1 heldag på 3 år		
	Typfallet: 3 041 100 kr/år	+210 000 kr/år	-45 500 kr/år
Komvux			
Liten anordnare	Adm. 1 heldag per år	+ samtlig pers.	Betald utbildning
	Rektor 1 heldag på 3 år	1 halvdag på 3 år	
	Central chef 1 heldag på 3 år		
	Typfallet: 209 800 kr/år	+2 100 kr/år	-7 800 kr/år
Medelstor anordnare	Adm. 1 heldag per år	+ samtlig pers.	Betald utbildning
	Rektor 1 heldag på 3 år	1 halvdag på 3 år	
	Central chef 1 heldag på 3 år		
	Typfallet: 637 300 kr/år	+58 500 kr/år	-29 200 kr/år

	Grundantagande	Scenario 4	Scenario 5
Stor anordnare	Adm. 1 heldag per år	+ samtlig pers.	Betald utbildning
	Rektor 1 heldag på 3 år	1 halvdag på 3 år	
	Central chef 1 heldag på 3 år		
	Typfallet: 1 996 000 kr/år	+613 900 kr/år	-94 500 kr/år
Folkhögskola	Adm. 1 heldag på 3 år	+ samtlig pers.	Betald utbildning
	Rektor 1 heldag på 3 år	1 halvdag på 3 år	
	Typfallet: 183 700 kr/år	+7 300 kr/år	-2 200 kr/år

Till kostnaden för scenario 5 kommer ökade kostnader för Skolverket. Dessa kan uppskattas till omkring 2 miljoner kronor per år.⁸¹

14.6.4 Scenario 6: påverkan av koncerntillhörighet

Av de totalt knappt 2 500 enskilda huvudmännen inom skolväsendet, ingick 515 (motsvarande 21 procent) i en koncern. För de huvudmän som ingår i en koncern kan det finnas stöd att få från andra bolag i koncernen.

I detta scenario gör vi antagandet att små och medelstora huvudmän kan dra nytta av administrativt stöd utanför den egna organisationen. Det påverkar personalkostnaden när vissa uppgifter som annars skulle ha utförts av rektor i stället utförs av en administratör från ett annat bolag i koncernen. Vi utgår också från att huvudmannen i stället för att köpa juridiska tjänster, kan få stöd från en jurist inom koncernen för motsvarande antal timmar.⁸²

Scenariot tillämpas inte på stora huvudmän eftersom vi redan utgår från att de ingår i en koncern och att de dessutom kan förväntas ha stöd inom den egna organisationen. Eftersom vi endast har uppgifter om koncerner för huvudmän inom skolväsendet, tillämpas detta scenario inte heller på enskilda anordnare av komvux och folkhögskolor.

Våra antaganden sammanfattas i tabell 14.12.

⁸¹ Kostnadsuppskattningen bygger på att Skolverket anordnar fyra regionala heldagsutbildningar för totalt 1 800 rektorer och administratörer. I den uppskattade kostnaden för Skolverket har hyra av lokal, personalkostnader samt resekostnader för Skolverkets personal inkluderats.

⁸² I scenariot antar vi att rektor fortfarande tar del av personalutbildning i insynslagen vilket belastar huvudmannen. Utbildning av den administratör och centrala jurist (drygt 4 000 kronor/år) som ger stöd antar vi däremot belastar koncernbolaget.

Tabell 14.12 Scenario 6 – antaganden om kostnader för huvudmän som ingår i en koncern

	Grundantagande	Scenario 6
Endast förskola		
Liten huvudman förskola	Rektors arbetstid + 10 %	Adm. arbetstid + 10 %
	Juridiska tjänster 10 tim.	Central jurist + 0,5 %
	Typfallet: 137 000 kr/år	-52 600 kr/år
Medelstor huvudman förskola	Rektors arbetstid + 10 %	Adm. arbetstid + 10 %
	Juridiska tjänster 15 tim.	Central jurist + 0,7 %
	Typfallet: 254 000 kr/år	-88 800 kr/år
Skola m.m.		
Liten huvudman skola m.m.	Rektors arbetstid + 15 %	Adm. arbetstid + 15 %
	Juridiska tjänster 15 tim.	Central jurist + 0,7 %
	Typfallet: 233 750 kr/år	-117 000 kr/år
Medelstor huvudman skola m.m.	Rektors arbetstid + 20 %	Adm. arbetstid + 20 %
	Juridiska tjänster 20 tim.	Central jurist + 1 %
	Typfallet: 402 200 kr/år	-173 600 kr/år

Av beräkningarna ser vi att kostnaden för våra typfall minskar om vi antar att de ingår i en koncern. Här bör det noteras att vi i denna beräkning betraktat alla koncerner som lika starka vad gäller förmågan att erbjuda stöd till sina huvudmän, vilket inte är säkert.

14.7 Finansiering

Införandet av offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän och utbildningsanordnare skulle medföra ökade kostnader för dessa privata aktörer. I det här avsnittet diskuterar vi huruvida staten bör ersätta de enskilda huvudmännen och utbildningsanordnarna för denna kostnad och om utredningen således bör föreslå en finansiering.

Enligt kommittéförordningen ska en utredning lämna förslag till finansiering om den lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner.⁸³ När staten ger nya eller utökade åtaganden till kommuner och regioner, ska dessa också åtföljas av en finansiering enligt den så kallade finansieringsprincipen. Vi konstaterar dock att det inte finns några mot-

⁸³ 14 § kommittéförordningen (1998:1474).

svarande skyldigheter när det gäller nya eller utökade krav på privata aktörer så som enskilda huvudmän och utbildningsanordnare. Det hindrar dock inte att vi ändå föreslår en finansiering om vi bedömer det som lämpligt.

14.7.1 Enskilda huvudmän

Enskilda huvudmän ersätts för sin verksamhet genom bidrag från kommunen. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp för bl.a. elever med omfattande behov av särskilt stöd. Huvudregeln är att grundbeloppet till den enskilda huvudmannen ska vara detsamma som den genomsnittliga kostnaden i kommunernas egen skolverksamhet.⁸⁴ I grundbeloppet ska det bl.a. ingå ersättning för administrativa kostnader motsvarande tre procent av grundbeloppet.⁸⁵

För att finansiera ett införande av offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän skulle utredningen således behöva föreslå en ändring av hur bidragen till enskilda huvudmän beräknas. Det skulle till exempel kunna omfatta en förändring av den existerande schablonen för administrativa kostnader eller ett införande av en ny schablon för just offentlighetsprincipen. Ytterligare medel skulle då också behöva tillföras det generella statsbidraget till kommuner eftersom de skulle få ett utökat åtagande att betala bidrag till enskilda huvudmän.

I lagrådsremissen från 2018 där regeringen föreslog att offentlighetsprincipen skulle gälla i fristående skolor, konstaterade regeringen att det inte hade utgått någon ersättning för ökade administrativa kostnader i andra liknande fall. Regeringen hänvisade exempelvis till privata utbildningsanordnare inom högskolan som Chalmers Tekniska högskola ab och Internationella Handelshögskolan i Jönköping som har upptagits i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen och som därmed omfattas av offentlighetsprincipen. Regeringen ansåg att modellen för ersättning till de enskilda huvudmännen för administrativa kostnader fortsatt skulle gälla, och avsåg inte att ändra schablonersättningen om tre procent av grundbeloppet för administrativa kostnader med anledning av införandet av offentlighetsprincipen.⁸⁶

⁸⁴ Se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ skollagen (2010:800).

⁸⁵ 14 kap. 4 och 5 §§ skolförordningen (2011:185).

⁸⁶ Lagrådsremiss 2018-02-15. *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*, s. 78 f.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund ingen finansiering av ett införande av offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän. Vi konstaterar att enskilda huvudmän redan får bidrag för administrativa kostnader. De kostnader som föranleds av offentlighetsprincipens införande får anses ingå i den delen av bidraget.

14.7.2 Enskilda utbildningsanordnare

Enskilda utbildningsanordnare som anordnar komvux på entreprenad, får ersättning från den kommun som upphandlar verksamheten. Ersättningen fastställs i det avtal som tecknas mellan kommunen och den enskilde utbildningsanordnaren. Den ökade kostnaden med anledning av offentlighetsprincipens införande kan således resultera i krav på högre ersättningar från kommunerna. Samtidigt verkar dessa utbildningsanordnare på en marknad där de konkurrerar med varandra om avtal med kommunerna. Det är således sannolikt att kommuner kommer att förhandla med anordnaren om ersättningens storlek och att välja alternativ som framstår som kostnadsmässigt mest fördelaktiga. Vi bedömer att enskilda utbildningsanordnare i stor utsträckning redan har administrativa resurser för att hantera de ökade krav som offentlighetsprincipen medför och att kostnadsökningar med anledning av förslaget blir marginella. Mot denna bakgrund föreslår utredningen ingen finansiering av offentlighetsprincipens införande för enskilda anordnare av komvux.

14.7.3 Folkhögskolor

Sfi är en del av den kommunala vuxenutbildningen och kommunen ansvarar för att de som ingår i målgruppen erbjuds sfi. Under vissa villkor kan en elev i sfi ta del av utbildningen hos en folkhögskola.⁸⁷ En folkhögskola som antagit en elev inom sfi har rätt till ersättning för kostnaden för elevens utbildning från elevens hemkommun. Ersättningen ska bestämmas med hänsyn till folkhögskolans åtagande och elevens behov och på samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen utbildning i svenska för invandrare.⁸⁸ Om inte kommunen och folkhögskolan kommer överens

⁸⁷ 24 kap. 11 § skollagen (2010:800).

⁸⁸ 24 kap. 15 § skollagen (2010:800).

om något annat så ska ersättningen lämnas för den tid som eleven deltar i utbildningen och ersättningen ska bl.a. avse administration.⁸⁹ Utredningen bedömer därför att folkhögskolor som bedriver sfi bör kunna få del av ersättning från kommunen som kan bidra till att täcka kostnader som följer av ett införande av offentlighetsprincipen.

Folkhögskolor som lever upp till kraven i förordning (2015:218) om statsbidrag till folkbildningen får del av ett statsbidrag. Statsbidraget delas ut av Folkbildningsrådet.⁹⁰ Det ordinarie statsbidraget delas i fyra olika typer: organisationsbidrag (8 procent), verksamhetsbidrag (84 procent), förstärkningsbidrag (6 procent) och bidrag för språkligt stöd (2 procent). Organisationsbidraget är lika stort för alla folkhögskolor och ska täcka kostnader för administration och andra insatser som ska genomföras vid folkhögskolan oberoende av verksamhetsomfattning.⁹¹ Till folkhögskolor utgår alltså en viss ersättning för administration som skulle kunna användas för att finansiera deras arbete med anledning av offentlighetsprincipen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen ingen finansiering av offentlighetsprincipens införande för folkhögskolor som anordnar sfi.

⁸⁹ Enligt 21 § förordning (2011:1108) om vuxenutbildning ska ersättningen avse sådant som undervisning, läromaterial, administration, lokaler och studie- och yrkesvägledning.

⁹⁰ 5 § förordning (2015:218).

⁹¹ Folkbildningsrådet, *Statsbidrag till folkhögskolor 2023 – Villkor och fördelning*, s. 36 f. Bedriver folkhögskolan också verksamhet inom folkbildningen exempelvis allmän kurs på folkhögskola utgår också ett s.k. verksamhetsbidrag som varierar beroende på hur omfattande många som deltar i folkhögskolans verksamhet och i vilken omfattning de deltar.

15 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser – offentlighetsprincipen

15.1 Ikraftträdande

Förslag: Rätten att ta del av allmänna handlingar hos enskilda huvudmän för förskola, skola och fritidshem, enskilda anordnare av kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad samt folkhögskolor som bedriver utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Detsamma ska gälla nödvändiga följdändringar i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), arkivlagen (1990:782), kommunalagen (2017:725), skollagen (2010:800) samt lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

Införande av offentlighetsprincipen hos de enskilda aktörerna inom det skollagsreglerade området kräver vissa förberedelser. Exempelvis behöver utbildningsinsatser genomföras, rutiner för hantering av allmänna handlingar skapas och arkivlokaler ordnas. Vidare behöver Statens skolverk (Skolverket) tid för att ta fram stödinsatser rörande vad reformen innebär.

När det gäller lagstiftning som rör skolväsendet är det vanligt att ny lagstiftning träder i kraft vid ett halvårsskifte eftersom den då börjar gälla innan ett nytt läsår börjar. Det framstår som ändamålsenligt även när det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar. Det bör underlätta för de enskilda aktörerna att genomföra förändringen vid en tidpunkt när kärnverksamheten inte är full i gång. Detta argument gör sig inte gällande med riktigt samma styrka för de enskilda

anordnarna av komvux på entreprenad, eftersom deras verksamhet inte är lika knuten till läsår som t.ex. skolans. Det framstår dock som ändamålsenligt att rätten att ta del av allmänna handlingar börjar gälla för alla enskilda aktörer vid samma tidpunkt.

Sammanfattningsvis föreslår vi således att de författningsändringar som föranleds av förslaget ska träda i kraft den 1 juli 2026.

15.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Rätten att ta del av allmänna handlingar ska inte gälla handlingar som kommit in till eller upprättats hos den enskilda aktören före ikraftträdandet.

Tystnadsplikten enligt 29 kap. 14 § skollagen ska alltså gälla för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven verksamhet beträffande förhållanden före den 1 juli 2026.

Bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser till övriga ändringar i offentlighets- och sekretesslagen, arkivlagen, kommunallagen, skollagen eller lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

Införandet av offentlighetsprincipen

Av principiella skäl bör inte rätten att ta del av allmänna handlingar hos enskilda huvudmän, enskilda anordnare av komvux på entreprenad och folkhögskolor som undervisar i sfi gälla för handlingar som kommit in till eller upprättats hos aktören före ikraftträdandet. Det skulle dessutom medföra en stor administrativ börda för de enskilda aktörerna om samtliga handlingar skulle omfattas. Det kan t.ex. vara svårt att i efterhand ordna ett arkiv som från början inte är strukturerat för att leva upp till kraven enligt tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen och arkivlagen. Det gäller särskilt handlingar i ett digitalt sammanhang, eftersom möjligheten att ordna dem kan vara beroende av de tekniska specifikationer som gäller för handlingarna.¹ När det gäller införandet av offentlighetsprincipen före-

¹ Jämför Geijer och Lövblad, *Arkivlagen. En kommentar*, Juno, hämtad 2024-02-14, kommentaren till 6 § 1.

slår vi därför övergångsbestämmelser med innebörden att allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar hos enskilda huvudmän, enskilda anordnare av komvux och folkhögskolor som undervisar i sfi bara ska omfatta de handlingar som från och med den 1 juli 2026 kommer in till eller upprättas i den verksamhet som offentlighetsprincipen ska omfatta.

Tystnadsplikt enligt skollagen

När rätten att ta del av allmänna handlingar börjar gälla hos de enskilda aktörerna kommer dessa och deras anställda även att vara bundna av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen och den tystnadsplikt som det innebär. Från den 1 juli 2026 ska de således inte iaktta den tystnadsplikt som följer av 29 kap. 14 § skollagen. Vi föreslår att den bestämmelsen ska kompletteras med en erinran om detta.

Rätten att ta del av allmänna handlingar och sekretessbestämmelserna gäller dock endast handlingar och uppgifter i sådana handlingar som kommit in till eller upprättats av de enskilda aktörerna från den 1 juli 2026. I verksamheterna kommer det dock att finnas kvar handlingar och uppgifter från tiden före den 1 juli 2026. För att sådana uppgifter alltjämt ska ha ett skydd krävs det en övergångsbestämmelse som innebär att tystnadsplikten enligt 29 kap. 14 § skollagen ska fortsätta gälla hos de enskilda aktörerna för uppgifter före 1 juli 2026.

Vi föreslår en något annorlunda lösning än den som finns i lagrådsremissen. Det beror på att vi i första hand uppfattar 29 kap. 14 § fjärde stycket skollagen som en upplysningsbestämmelse. Den upphör att gälla för de enskilda aktörerna och deras anställda när de likställs med myndigheter vid tillämpningen av tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen. Det gäller oavsett om fjärde stycket kompletteras eller inte. Det framstår därmed som mindre ändamålsenligt att försöka uppnå en materiell övergångsbestämmelse genom att hänvisa till den äldre lydelsen.

Arkivlagen

I lagrådsremissen finns en övergångsbestämmelse till arkivlagen som innebär att skyldigheten för de enskilda aktörerna att arkivera handlingar bara ska omfatta de handlingar som omfattas av handlingsoffentligheten, dvs. de som kom in eller upprättades från den 1 juli 2026. Vi anser också att det är en rimlig slutsats. Vår bedömning är dock att det gäller även utan en övergångsbestämmelse till arkivlagen.

Enligt vårt förslag, precis som enligt förslaget i lagrådsremissen, ska det som enligt arkivlagen gäller för kommunala myndigheters arkiv även gälla för de enskilda aktörernas arkiv (2 a § arkivlagen). En myndighets arkiv bildas av de allmänna handlingarna från myndighetens verksamhet och vissa andra handlingar med koppling till tryckfrihetsförordningen (3 § arkivlagen). Som framgår ovan kommer de enskilda aktörerna inte att ha några allmänna handlingar som kommit till före ikraftträdandet. Deras arkiv kommer således endast att bestå av handlingar som kommit till den 1 juli 2026 eller senare. Därmed saknas det enligt vår bedömning behov av en övergångsbestämmelse till arkivlagen.

Övriga författningsändringar

Det saknas behov av övergångsbestämmelser för övriga författningsändringar i offentlighets- och sekretesslagen, kommunallagen, skollagen eller lagen om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter.

16 Insynsintresset

I utredningsdirektiven anges att vi ska utreda och föreslå en särskild lag – insynslagen – som ger allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem. Vid urvalet av vilka typer av handlingar som ska omfattas av lagen ska en avvägning göras så att syftet att ge större juridisk, ekonomisk och pedagogisk insyn än i dag uppfylls samtidigt som hanteringen inte riskerar att bli orimligt betungande. Vid utformningen av insynslagen ska alltså en intresseavvägning göras mellan behovet av insyn i den privat bedrivna verksamheten inom skolväsendet och den administrativa börda som en ökad insyn skulle innebära för de privata aktörerna. Vi bedömer att en pusselbit inför formuleringen av en insynslag som innehåller relevanta handlingstyper är att närmare klargöra hur efterfrågan på information hos de enskilda huvudmännen inom skolväsendet ser ut.

16.1 Efterfrågan på information hos de enskilda huvudmännen

I nedanstående avsnitt tittar vi närmare på hur efterfrågan på information hos enskilda huvudmän ser ut. Efterfrågan kan sedan vägas mot behovet av skydd för känsliga uppgifter samt den administrativa börda som det innebär för huvudmännen att tillhandahålla informationen.

16.1.1 Vi har intervjuat journalister för att ta reda på hur efterfrågan ser ut

Som direktiven är formulerade bör det inte göras någon åtskillnad angående vem som har rätt att ta del av den information som en insynslag omfattar, utan den ska vara allmänt tillgänglig. För att ta reda på vilken information som är efterfrågad från allmänhetens sida har vi valt att vända oss till ett antal journalister för att få deras syn på saken.

En del av journalistens yrkesroll är att samla information och bearbeta den journalistiskt för allmän spridning. Vi gör därför bedömningen att de kan ge en relativt bra bild av vilken information som kan vara relevant för insyn. Det är inte en heltäckande bild, eftersom alla som vill ha insyn kan ha ett helt eget skäl för det. Den som är intresserad av insyn kan också vara vem som helst från barn, elever, vårdnadshavare och anställda till en granne, en politiker, en konkurrent eller en nyfiken person. Sådana grupper är dock olika svåra att nå. Vi betraktar journalister som nyckelaktörer som kan ge insyn i och granska skolverksamheten även i flera av dessa gruppers ställe. Därför har vi valt att intervjua journalister.

De tre journalister som vi har intervjuat har erfarenhet av att bevaka skolväsendet. Den viktigaste målsättningen med intervjuerna har varit att försöka klargöra hur starkt respektive svagt insynsintresset är för olika typer av uppgifter eller handlingar. Vi har dessutom efterfrågat deras erfarenheter av att rapportera om skolväsendet, både i offentlig och i privat regi. Fördelen med denna undersökningsmetod är att vi har kunnat ha öppna samtal och resonemang med journalisterna och därmed samla in ett relevant underlag. Nackdelen är att undersökningen inte är särskilt bred och generaliserbar till andra än dem vi har intervjuat. Det är dock värt att notera att de intervjuade journalisterna i relevanta delar lämnar likartade uppgifter.¹

Sammantaget anser vi att intervjuerna med ett urval journalister har utgjort ett bra alternativ som gett oss en fördjupad uppfattning om efterfrågan på information hos de fristående aktörerna.

¹ En annan tänkbar undersökningsform hade kunnat vara enkäter ställda till fler journalister eller andra representanter för allmänheten. En enkätundersökning hade kunnat ge en bredare bild men samtidigt hade utrymmet för nyanser och följdfrågor försvunnit. En sådan undersökning skulle också tagit mer tid och resurser i anspråk än den undersökning som utredningen valde att genomföra. Vidare finns det en påtaglig risk att resultatets kvalitet påverkas negativt av alltför låg svarsfrekvens.

16.1.2 Vilken information efterfrågas?

De tre intervjuade journalisterna har i stort lämnat likartade uppgifter. Journalisternas uppfattning om sina tänkta läsare kan sammanfattas i två huvudsakliga kategorier. För det första handlar det om skattebetalare som har ett intresse i att kunna granska användningen av skattemedel, och för det andra är det föräldrar eller elever som ska välja skola eller som går i en fristående skola. Från ett föräldra-/elevperspektiv är efterfrågan på information som störst vad gäller grundskolan, eftersom skolplikt gäller och flest elever går där. Å andra sidan är barn i förskola för små för att ta vara på sina rättigheter, varför det även finns ett insynsintresse i den verksamheten.

Allmänt sett önskar journalisterna ha förutsättningar att granska offentliga och privata aktörer på lika villkor. Granskningarna kan grovt sett karakteriseras antingen som strukturella granskningar eller som granskningar föranledda av någon särskild händelse.

Ett exempel på en strukturell granskning är avseende påstådda ”glädjebetyg”. En sådan granskning kan genomföras genom att kartlägga sambandet mellan faktorer som lärartäthet, betygsunderlag, betygsstatistik samt ekonomisk information. En synpunkt som har framförts av flera journalister är att det är mycket svårt att en gång för alla slå fast vilken typ av information som behövs för att kunna granska skolverksamhet. Detta beror på den snabba samhällsutvecklingen, bland annat vad gäller teknik och digitalisering, men också på att det bör finnas utrymme för journalisters kreativitet.

Efterfrågan på ekonomisk information är särskilt stor när det kommer till de strukturella granskningarna. Det kan också antas att intresset av att granska just de ekonomiska förhållandena hos privata aktörer skulle vara som allra störst just när tillgången till sådan information ökar. Utdrag ur bokföringen och verifikationer kan vara efterfrågat.

Strukturella granskningar avser inte bara ekonomiska förhållanden. Det kan också vara fråga om granskning av pedagogiska metoder eller hur aktörer med konfessionell inriktning hanterar undervisning jämfört med aktörer som inte har någon sådan inriktning.

Vid strukturella granskningar är skyndsamheten generellt sett inte av avgörande betydelse, eftersom nyhetsvärdet inte är så starkt beroende av tidsfaktorn. Vid granskningar föranledda av enskilda hän-

delser är skyndsamhetskravet och tidsfaktorn av stor betydelse, eftersom nyhetsvärdet kan vara snabbt avklingande.

De journalister som vi har pratat med har varit tydliga med att det inte är de enskilda individerna som är intressanta vid en granskning utan det som står i fokus är de principiella frågorna.

17 Överväganden och förslag om insynslag

17.1 Utgångspunkter för förslaget

I direktiven anges att det, eftersom många av de privata aktörerna inom skolväsendet är små, bör införas en särskild lag där det på ett lättillgängligt sätt anges vilka typer av handlingar som ska lämnas ut. Handlingarna ska vara sådana som fyller syftet att ge större juridisk, ekonomisk och pedagogisk insyn än i dag. Vi har därmed utgått från att en insynslag ska utgöra en balanserad avvägning mellan behovet av insyn och den administrativa börda som en sådan ökad insyn för med sig för de enskilda aktörerna.

I direktiven kallas den lag som vi ska föreslå som ger allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem för insynslagen. Eftersom det finns andra insynslagar, till exempel lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier, har vi valt att kalla den lag som vi föreslår för *lag om rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*. Detta hindrar inte att benämningen insynslag kan användas när det är tydligt vilken lag som avses. I detta betänkande använder vi begreppet insynslag som en förkortad beteckning för det författningsförslag som läggs fram i denna del.

Vi har identifierat två olika lösningar för hur en insynslag kan utformas. Den ena är att insynslagen ansluter till systemet för handlingsoffentlighet enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och sekretessreglering enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och att den administrativa bördan minskas genom enklare förfaranderegler.

Den andra är att en insynslag innehåller en lista med handlingar som finns hos de fristående aktörerna och som ska omfattas av insyn. Den administrativa lättningen med en sådan insynslag består främst i att det inte behövs något diarium. I stället anger lagen vilka hand-

lingar som allmänheten har rätt till insyn i. Vidare skulle en lista kunna utformas på ett sådant sätt att den inte innehåller handlingstyper som i hög utsträckning innehåller uppgifter som inte bör spridas. Därmed minskar behovet av en prövning som motsvarar sekretessprövningen vilket i sin tur minskar den administrativa bördan när insyn ges. Antalet handlingstyper på listan kan dock inte begränsas för mycket, eftersom insynen i verksamheten då inte skulle bli tillräckligt omfattande. Därmed kommer det att finnas behov av regler som innebär att insynen kan begränsas i ett enskilt fall, se kapitel 20.

Den huvudsakliga skiljelinjen mellan dessa två lösningar är alltså i vilken grad en insynslag bör ansluta till reglerna för handlingsoffentligheten i tryckfrihetsförordningen. För- och nackdelar med det alternativ som föreslås behandlas i kapitel 26, men följande kan sägas om de båda alternativa lösningarna för en insynslag.

En insynslag som anknyter till reglerna om handlingsoffentlighet har den stora fördelen att den utgår från ett väl beprövat och befintligt regelverk. Omfattningen av insynen kommer också att ligga närmre den som gäller i det offentliga skolväsendet eftersom inga handlingstyper är undantagna från insyn. Samtidigt skulle en sådan insynslag kunna innebära att de fristående aktörerna i samband med en begäran om insyn måste göra en mera omfattande prövning. Redan i dag omfattas ett antal privata juridiska personer av systemet för handlingsoffentlighet, så själva lösningen i sig är inte något unikt. Avgörande för om denna lösning bör väljas är om de anpassade förfaranderegler medför en tillräcklig administrativ lättnad i förhållande till den insyn som uppnås. Vi diskuterar utformningen av en insynslag enligt denna modell i kapitel 15 och eventuella effekter av vårt förslag kring förfaranderegler i kapitel 21. Det ingår dock inte i vårt uppdrag att förorda en viss avvägning mellan omfattningen av insynen och minskningen av den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen.

En insynslag som innehåller en lista med handlingar som typiskt sett ska vara tillgängliga för insyn ligger mer i linje med direktivens ordalydelse. Lösningen bör också ha fördelen att de privata aktörerna inte behöver hantera information som en myndighet, dvs. föra diarium och i hela verksamheten avgöra vad som är en allmän handling och inte. En insynslag byggd runt en lista måste dock trots allt innehålla inslag som liknar reglerna för handlingsoffentlighet. In-

synslagen kommer dock att vara ny och utgöra ett fristående regelverk parallellt med handlingsoffentligheten.

På en övergripande nivå kan ett nytt regelverk medföra utmaningar och frågetecken jämfört med om rätten till insyn ansluter till redan befintliga regler. På en konkret nivå är det en utmaning att utforma listan med handlingstyper som generellt sett ska vara tillgängliga för insyn. En mycket detaljerad lista riskerar att begränsa insynen alltför mycket, medan en mer generellt utformad lista riskerar att ge upphov till gränsdragningsfrågor. En kompromiss är nödvändig. Vi utvecklar våra avvägningar kring detta i avsnitt 19.1.

Mot denna bakgrund har vi valt att presentera lösningsalternativet ”lista” som författningsförslag. Skälet till att alternativet ”lista” utgör författningsförslag är att vi bedömer att det ligger mer i linje med direktivets ordalydelse.

Det andra lösningsalternativet, en insynslag som ansluter till reglerna för handlingsoffentlighet, presenteras alltså inte som författningsförslag.

Syftet med att införa en särskild reglering för insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem är således att få nödvändig insyn samtidigt som hanteringen inte ska vara orimligt betungande och skyddet för känsliga uppgifter kan upprätthållas. Som framgår av våra överväganden ger dessa förutsättningar upphov till utmaningar och gränsdragningsproblem. En utgångspunkt för uppdraget i denna del tycks, enligt direktivet, vara att ett stort behov av bedömningar rörande en begäran om att ta del av handlingar medför att prövningen är mera resurskrävande. Motsatsvis skulle således ett begränsat utrymme för bedömning göra prövningen mindre resurskrävande. Samtidigt är det rimligt att anta att en reglering med ett begränsat utrymme för bedömning kan innebära en mindre omfattande insyn. Det är en följd av att en sådan reglering blir mindre flexibel och därmed inte kan följa utvecklingen inom verksamheten och av behovet av insyn och granskning.

17.2 Begreppen rättighetslag och skyldighetslag

I betänkandet ”Beviljats men inte fått rätt” diskuteras innebörden av begreppen rättighets- och skyldighetslagar.¹ Av betänkandet framgår bl.a. följande.

Rättighetslagar har definierats som lagar som garanterar enskilda vissa sociala förmåner. Någon given definition av begreppet rättighetslag finns dock inte.

Krav som måste uppfyllas innan man kan tala om att en rättighetslag har uppställts och innefattar framför allt

- precision avseende innehåll och förutsättningar och
- utkrävbarhet.

Det har även anförts att kriterierna bör vara lagfästa och inte dolda i förarbeten. Ett krav på statlig tillsyn har även diskuterats i sammanhanget.

Varför precision i lagstiftningen har betydelse för den enskilde kan förklaras som att styrkan i den enskildes rätt motsvaras av i vilken grad den som tillhandahåller rättigheten är bunden i sin bedömning av om hjälp bör utgå. En precisering av den enskildes rätt minskar handlingsutrymmet för huvudmannen när det gäller den sökta insatsen och stärker därmed den enskildes rätt. En rättighet är utkrävbar om det finns en garanterad möjlighet att överklaga beslutsorganets ställningstagande till den enskildes framställning i saken. Med överklagande torde i detta sammanhang förstås överklagande genom förvaltningsbesvär. Vid förvaltningsbesvär kan domstolen sätta ett nytt beslut i det överklagade beslutets ställe. Viktigt är också att den rättighet som domstolsavgörandet slår fast reellt ska kunna utkrävas hos den ansvarige huvudmannen. Det krävs alltså mer än en rätt till överprövning genom förvaltningsbesvär för att en rättighet ska betraktas som utkrävbar. Detta har i vissa fall uttryckts som att rättigheten är uttvingbar.

Ibland diskuteras begreppet skyldighetslag i samband med begreppet rättighetslag. Till skillnad från en rättighetslag riktar sig innehållet i en skyldighetslag till myndigheten, inte till den enskilde. Skyldighetslagar definierar ett ansvar för myndigheten, som oftast

¹ SOU 2004:118, s. 94 ff.

gäller olika verksamheter. Exempel på sådana verksamheter som medför skyldigheter är skolväsende, socialtjänst och sjukvård.

Även i betänkandet *Ny socialtjänstlag* (SOU 1994:139), finns resonemang om innebörden av begreppen rättighets- och skyldighetslagar.²

Av resonemangen framgår att en rättighetslag kan sägas rikta sig mer till den enskilde än vad en skyldighetslag gör. En skyldighetslag talar mera om för myndigheten vad den ska göra i förhållande till enskilda. En rättighetslag talar om vad den enskilde har rätt att få av myndigheten. Men den kanske viktigaste skillnaden mellan rättighetslag och skyldighetslag ligger på ett annat plan. Det är inte fråga om adressaten för reglerna eller om formuleringen av dem. Det handlar i stället om möjligheterna att överklaga. Detta kan uttryckas så att lagen är en rättighetslag när den enskilde har möjlighet att, hos ett i ärendet neutralt och i förhållande till beslutsmyndigheten i sammanhanget överställt organ, få sitt ärende överprövat. Härmed avses möjligheterna att överklaga i den för förvaltningsbesvär gällande ordningen. Härvid kan domstolen sätta ett nytt beslut i det överklagades ställe. En fullständig omprövning kan ske. Tilläggas ska att beslut som fattats på grundval av skyldighetsreglering inom det kommunala området också vanligtvis kan överklagas. Här handlar det dock om överklagande i den för kommunalbesvär gällande ordningen. Härvid prövas endast lagligheten av beslutet. Något nytt beslut kan inte sättas i det överklagades ställe.

17.3 En ny lag om insyn i enskilt bedrivna verksamheter inom skolväsendet

Förslag: En ny lag, lagen om rätt till insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet (insynslagen), ska införas. Lagen ger enskilda och myndigheter rätt till insyn i vissa i lagen angivna handlingstyper hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Lagen medför en skyldighet för huvudmännen att ge den insyn som följer av lagen.

² SOU 1994:139, s. 299 f.

Vi bedömer att insynslagen har karaktären av en rättighetslag, dvs. den ger enskilda och myndigheter rätt till den insyn som preciseras i lagen. Rättigheten är utkrävbar genom möjligheten att överklaga ett beslut om att inte ge insyn i en handling, se avsnitt 22.6. I motsvarande mån innebär insynslagen en skyldighet för huvudmännen att ge den insyn som preciseras i lagen. Enligt direktivens ordalydelse är lagens syfte att ge allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos de privata aktörerna. Insynslagens tyngdpunkt ligger därmed i de rättigheter som lagen ger enskilda.

Den insynslag som föreslås är uppbyggd kring en lista med handlingar som enskilda och myndigheter som huvudregel har rätt till insyn i. Den huvudsakliga administrativa lättningen i förhållande till regelverket för handlingsoffentlighet består därmed i att de privata aktörerna inte behöver avgöra om all den information som finns ska hanteras som allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen eller inte. I stället är listan med handlingar formulerad så att den innehåller handlingar som aktörerna av olika skäl är skyldiga att ha och som typiskt sett bör omfattas av allmänhetens rätt till insyn.

Listan innehåller handlingstyper som finns i en verksamhet inom skolväsendet, t.ex. i förskola, grundskola eller gymnasieskola. Genom att i en lista ange vilka handlingstyper som omfattas av rätten till insyn bör den administrativa bördan vid prövningen av en begäran om insyn minska något jämfört med motsvarande prövning avseende allmänna handlingar. Listan innebär nämligen att det inte behöver ske någon prövning av om handlingen uppfyller kriterierna för att vara en allmän handling. Vidare pekar listan direkt ut de handlingstyper för vilka insynslagets krav på bevarande gäller.

Vi har gjort bedömningen att en lista inte kan innehålla en uppräkning av enskilda handlingar för vilka rätten till insyn ska gälla. Det relevanta är innehållet i handlingen, inte vilken beteckning den fått. Vårt förslag till lista utgår i stället från handlingstyper som ska finnas i verksamheter med skola eller förskola. Listan med handlingar är avsedd att förenkla huvudmännens administration kring rätten till insyn. Trots det kommer det troligen att i enskilda fall uppstå gränsdragningsproblem i fråga om en viss handling omfattas av rätten till insyn eller inte. De privata aktörerna behöver alltså, med listan som utgångspunkt, avgöra om en viss framställning utgör en handling som omfattas av insyn enligt insynslagen eller inte. Vi återkommer i kapitel 19 till de olika handlingstyper som vi föreslår ska

omfattas av rätten till insyn. I det sammanhanget diskuterar vi också eventuella gränsdragningsproblem för respektive handlingstyp.

Reglerna om handlingsoffentlighet ger enskilda rätt att ta del av allmänna handlingar enligt reglerna i 2 kap. TF. På grund av den s.k. samverkansskyldigheten mellan myndigheter har även myndigheter tillgång till varandras handlingar och uppgifterna i dessa (6 kap. 5 § OSL och 8 § förvaltningslagen [2017:900]). För att göra möjligheten till insyn mera likvärdig oberoende av om huvudmannen är enskild eller offentlig, föreslår vi att rätten till insyn enligt insynslagen ska gälla för såväl enskilda som myndigheter.

17.4 Insynslagen omfattar enskilda huvudmän inom skolväsendet

Förslag: Enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem ska omfattas av insynslagen.

Enligt direktiven ska vi utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas dels för fristående förskolor, skolor och fritidshem, dels för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad. Det anges även att vi ska utreda och föreslå en särskild lag (insynslagen) som ger allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem.

Med fristående förskola avses förskoleenhet vid vilken en enskild huvudman bedriver utbildning i form av förskola. Med fristående skola avses skolenhet vid vilken en enskild huvudman bedriver utbildning inom skolväsendet i form av förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola eller fritidshem som anordnas vid en sådan skolenhet. Med fristående fritidshem avses sådant fritidshem som bedrivs av en enskild huvudman och som inte anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola.³

³ Se 1 kap. 3 § och 2 kap. 7 § första stycket skollagen (2010:800).

En fråga som måste övervägas är om insynslagen ska omfatta de fristående aktörerna på enhets-, huvudmanna- eller ägarnivå. I betänkandet *Ökad insyn i fristående skolor* (SOU 2015:82) diskuteras frågan om offentlighetsprincipen ska omfatta fristående skolor på skolenhets-, huvudmanna- eller ägarnivå. Där anges följande.⁴

Fristående skolor är organiserade så att det finns en, två eller tre olika nivåer: skolenhets-, huvudmanna- och ägarnivå. En fråga som måste övervägas är därför vilket organ inom de fristående skolorna som ska jämföras med myndigheter.

Som genomgången i avsnitt 4 visar drivs skolorna i ett flertal olika associations- och ägarformer. En förenklad bild av de rådande förhållandena är att fristående skolor har en huvudman som i sin tur kan ha en eller flera ägare och där både huvudmannen och ägarna kan ingå i varierande koncernkonstellationer med förekomst även av utländskt ägande. Ägarföretaget kan dessutom själv också vara skolhuvudman.

Oavsett hur ägarbilderna i en fristående skola ser ut, har dock alla fristående skolor en huvudman som har ansökt om godkännande att bedriva utbildning och som sedermera blivit godkänd av Statens skolinspektion. Därmed är huvudmannen lätt att identifiera för varje skola. Huvudmannen är också den som ansvarar för att utbildningen lever upp till de krav som ställs i skollagen och andra skolrelaterade författningar. Huvudmannen och dennes verksamhet är den som blir föremål för tillsyn av Skolinspektionen. Mycket talar därför för att det är huvudmannen för den fristående skolan som ska jämföras med myndighet vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

En sådan lösning innebär dock att omfattningen av insynen blir beroende av hur ägarförhållandena ser ut. Syftet med att införa handlingsoffentligheten i fristående skolor är att öka insynen i den offentligt finansierade verksamheten. Hit hör bl.a. den ekonomiska redovisningen. Några huvudmän har inte någon egen ekonomisk redovisning. Den ligger hos ägarföretaget. Om handlingsoffentligheten införs för huvudmännen kan detta innebära att den ekonomiska redovisningen för vissa huvudmän undandras offentligheten. Huvudmän som inte ingår i en koncern och vars ekonomiska redovisning kommer att omfattas av handlingsoffentligheten kan uppleva detta som orättvist eller ofördelaktigt av konkurrensskäl. Principen om lika villkor skulle alltså inte komma att gälla avseende vissa huvudmän. Det går inte heller att bortse från att en sådan lösning kan leda till att huvudmän som ägs av någon annan inte kommer att ha en egen ekonomisk redovisning utan överläter denna till ägaren. Det kan visserligen hävdas att allmänheten ändå får viss insyn i ägarnas ekonomiska förhållanden genom bolagens offentliga årsredovisningar. Dessa ger dock endast en bild av det förgångna och återspeglar

⁴ SOU 2015:82, s. 96 ff.

inte alltid de aktuella ekonomiska förhållandena. Det kräver också att ägarföretaget är skyldigt att lämna årsredovisning i Sverige. För att insynen skulle bli heltäckande borde det därför närmast vara ägarna som skulle jämföras med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen.

Som tidigare påpekats är ägarstrukturen inom friskolesektorn föränderlig och det förekommer t.ex. att ägarföretaget verkar utomlands. Vissa av ägarna driver också andra verksamheter än undervisning. Det låter sig knappast göras att skilja ut skolverksamheten från övrig verksamhet på ett så markant sätt som skulle krävas om skolverksamheten men inte övrig verksamhet skulle omfattas av offentlighetsprincipen. En lösning som innebär att ägarna ska jämföras med myndigheter är därför inte en framkomlig väg. Det bör också, som nämnts, beaktas att det är huvudmannen som genom sin ansökan om godkännande att bedriva verksamhet är den som åtagit sig att fullgöra de förpliktelser som det medför att få möjlighet att bedriva offentligfinansierad utbildningsverksamhet. Att tillämpa handlingsoffentligheten blir således ett åtagande bland många andra som huvudmannen har. [...]

Vid en samlad bedömning finner vi att den lämpligaste lösningen är att det är huvudmännen som ska jämföras med myndigheter. Detta förefaller också vara utgångspunkten i direktivet. Det är visserligen ofrånkomligt att detta kan innebära att de handlingar som kommer att omfattas kan komma att variera beroende på hur huvudmannen är organiserad. De negativa effekterna av detta torde dock vara begränsade.

Vi bedömer att resonemanget är relevant även i frågan om vilket organ inom de fristående förskolorna, skolorna och fritidshemmen som insynslagen ska omfatta. Vi anser således att den lämpligaste lösningen är att huvudmännen för de fristående förskolorna, skolorna och fritidshemmen omfattas av insynslagen. Bestämmelser om huvudmän i fristående förskolor, skolor och fritidshem finns i 2 kap. 5–7 §§ skollagen (2010:800). Av 2 kap. 5 § första stycket skollagen framgår att enskilda kan vara huvudmän för förskola, friskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem.

17.4.1 Rätten till insyn gäller handlingar hos huvudmannen

Handlingsoffentligheten enligt 2 kap. TF gäller för allmänna handlingar. Två av rekvisiten för att en handling är allmän är att den förvaras hos en myndighet (2 kap. 6 § TF) och är inkommen där (2 kap.

9 § TF). Dessa bestämmelser tillämpas på så sätt att även en handling som inte rent fysiskt finns hos myndigheten eller direkt är åtkomlig för myndigheten under vissa förutsättningar kan betraktas som en allmän handling. Det innebär bl.a. att ansökningshandlingar som finns hos ett rekryteringsföretag som en myndighet anlitar har ansetts vara allmänna handlingar (se bl.a. RÅ 1989 ref. 29 och RÅ 1996 ref. 25).

Frågan blir då om ett motsvarande synsätt bör gälla beträffande rätten till insyn enligt insynslagen.

Vi föreslår att rätten till insyn ska gälla handlingar hos en huvudman om de ingår i de i lagen uppräknade handlingstyperna. Uttrycket ”hos en huvudman” är förenligt med att handlingarna rent faktiskt kan finnas hos ett rekryteringsföretag eller en bokföringsbyrå som utför vissa uppgifter för huvudmannens räkning. Vidare avgränsas rätten till insyn i första hand av de i insynslagen uppräknade handlingstyperna. Denna lista bygger i sin tur på handlingstyper som generellt finns hos en huvudman för förskola, skola eller fritidshem och en avvägning mellan behovet av insyn, i vilken omfattning handlingarna innehåller känsliga uppgifter och den administrativa bördan för huvudmannen.

Eftersom rätten till insyn i första hand begränsas av den i insynslagen angivna listan, innebär det inte en utvidgning av de handlingar som omfattas att bortse från om de direkt finns hos huvudmannen eller hos ett annat företag enligt uppdrag av huvudmannen. Ett sådant synsätt innebär också att det saknas incitament för en enskild huvudman att t.ex. anlita ett externt rekryteringsföretag enbart för att undvika rätten till insyn. Att rätten till insyn är kopplad till listan innebär också enligt vår uppfattning att det inte behövs någon särskild lagreglering för att ytterligare förtydliga begreppet ”hos huvudmannen”.

17.4.2 Undantag för fysiska personer

Förslag: Fysiska personer samt dödsbon och konkursbon efter fysiska personer som är huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem ska undantas från insynslagets tillämpningsområde.

Endast ett fåtal fysiska personer bedriver fristående förskolor, skolor och fritidshem, se avsnitt 6.1 och 6.2. De verksamheter som bedrivs av fysiska personer är ofta av ringa omfattning och utförs ibland i det egna hemmet. När en verksamhet drivs av en fysisk person ansvarar han eller hon för verksamheten och personens privatekonomi är tätt sammankopplad med verksamhetens ekonomi. Driftsformen lämpar sig därför inte för verksamhet med anställda. Insynslagets krav kan i en sådan begränsad verksamhet upplevas som svårhanterliga, t.ex. vad gäller snabb hantering av en begäran om insyn i en handling. Kostnaderna för hanteringen av insynslagen i en sådan verksamhet skulle sannolikt kunna bli påtagliga för den fysiska personen som driver verksamheten. Detta talar för att fysiska personer som är huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem ska undantas från insynslagets tillämpningsområde.

Incitamentet för fristående aktörer att driva sin verksamhet som fysisk person enbart för att undvika insynslagen bör vara mycket litet med hänsyn till de affärsmässiga nackdelar det innebär att driva verksamheten i den formen.⁵ Dessutom krävs det ett godkännande av Skolinspektionen för att ändra associationsform, vilket kan vara tids- och resurskrävande. Det är inte heller säkert att sådant godkännande ges.

Vårt förslag blir således att fysiska personer som är huvudmän för fristående förskolor, skolor och fritidshem ska undantas från insynslagets tillämpningsområde. Detsamma bör gälla även dödsbon och konkursbon efter fysiska personer, vilket är verksamheter som normalt avvecklas efter kort tid. Ett generellt undantag för fysiska personer är också enkelt att tillämpa och förutsägbart.

17.4.3 Komvux på entreprenad bör inte omfattas av insynslagen

Bedömning: Kommunal vuxenutbildning på entreprenad bör inte omfattas av insynslagets tillämpningsområde.

Enligt direktiven ska vi utreda och föreslå hur allmänheten kan ges en rätt till insyn i kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad. Det anges även att komvux ingår i skolväsendet och att en

⁵ Jämför SOU 2016:62, s. 159 ff.

insynsprincip av likvärdighetsskäl därför även bör omfatta sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare. Det anges inte – till skillnad från fristående förskolor, skolor och fritidshem – att komvux på entreprenad ska omfattas av insynslagen.

Eftersom komvux ingår i skolväsendet är likabehandling med fristående förskolor, skolor och fritidshem en omständighet som talar för att komvux på entreprenad bör omfattas av insynslagen, vilket även framhålls i direktiven.

Enskilda har en principiell rätt att etablera fristående förskolor, skolor och fritidshem och konkurrera med motsvarande offentlig verksamhet. Det är enligt vår bedömning en faktor som medför att det finns ett berättigat insynsintresse i sådana verksamheter. Det argumentet är inte giltigt när det gäller enskilda som bedriver komvux på entreprenad, eftersom det inte finns någon sådan fri etableringsrätt på området. Kommunerna inte är skyldiga att erbjuda utbildning i komvux genom att anlita enskilda utförare på entreprenad. Behovet av att komvux på entreprenad omfattas av insynslagen framstår därmed inte som lika starkt som för fristående förskolor, skolor och fritidshem.

Att låta enskilda anordnare av komvux på entreprenad omfattas av insynslagen skulle även medföra flera gränsdragningsproblem (jämför avsnitt 11.2.2, 11.5.4 och 11.6). En skillnad mellan dessa och fristående förskolor, skolor och fritidshem är att de enskilda anordnarna får sina uppdrag genom att sluta avtal med kommunen under en viss tid och att kommunen fortsatt är huvudman för utbildningen (se 23 kap. 2 § skollagen). Avtalen varar som längst i fyra år och en anordnare kan ha avtal med flera olika kommuner. När avtalet med kommunen upphör bedriver den enskilde utbildningsanordnaren inte längre komvux på entreprenad. Det skulle innebära att anordnaren inte längre ska tillämpa insynslagen. Samtidigt kan anordnaren ha avtal om komvux med en annan kommun som medför att insynslagen ska tillämpas för den verksamheten. Det avtalet kan omfatta samma, delar av eller en helt annan utbildning som det nyss utgångna avtalet. Avtalssystemet kan således medföra svårigheter för anordnarna av komvux på entreprenad avseende när de ska börja och sluta tillämpa insynslagen i viss verksamhet.

Det är vanligt att enskilda utbildningsföretag som anordnar komvux på entreprenad även bedriver annan verksamhet. Det kan medföra svårigheter att i det enskilda fallet avgöra om en handling hör

till komvuxverksamheten eller till en annan verksamhet. Anordnarna kan t.ex. samtidigt som de bedriver komvux på entreprenad bedriva yrkeshögskola och privata utbildningar för företag. De kan även bedriva annan verksamhet på entreprenad än komvux. Att särskilja handlingar såsom betyg m.m. hänförliga till eleverna som går komvux på entreprenad bör vara enkelt. Det framstår dock som svårare att avgöra vad som gäller för handlingar hänförliga till vissa centrala kostnader, t.ex. för lokaler, licenser, personalkostnader osv. Anordnarna av komvux ska dock överlämna information om verksamheten som är på entreprenad till kommunen. Det bör således redan finnas ett behov av att hålla handlingar hänförliga till verksamheten som är på entreprenad åtskilda från handlingar i annan verksamhet. Det bör i sin tur göra det något enklare att urskilja vilka handlingar som omfattas av insynslagen.

En ordning där komvux på entreprenad omfattas av insynslagen skulle således medföra svåra gränsdragningar avseende när insynslagen ska tillämpas och vilka handlingar som omfattas av den. Det ligger inte i linje med att insynslagen bör vara lättillgänglig. Dessutom finns det redan en annan ordning för att åstadkomma viss insyn i anordnare av komvux på entreprenad genom regler i kommunallagen (2017:725). Vi utvecklar detta i kapitel 23.

Vi bedömer sammantaget att det inte är motiverat att låta komvux på entreprenad omfattas av insynslagen.

18 Handlingsbegreppet i insynslagen

18.1 Handlingar som kommit in, justerats eller på annat sätt färdigställt

Förslag: Rätten till insyn ska gälla handlingar som kommit in till huvudmannen eller som justerats eller färdigställt på annat sätt av denne, och som inte utkast, arbetsmaterial eller koncept till den slutliga handlingen. Rätten till insyn omfattar inte sammanställningar av uppgifter ur olika handlingar som i sig omfattas av rätten till insyn.

Rätten till insyn i handlingar gäller såväl handlingar som någon annan än huvudmannen, t.ex. en elev, en vårdnadshavare, en myndighet, en annan huvudman eller en leverantör, skapat och gjort tillgängliga för huvudmannen som handlingar som huvudmannen skapat själv. För att beskriva detta föreslår vi att lagen ska ange att rätt till insyn gäller handlingar som kommit in till huvudmannen eller som huvudmannen justerat eller på annat sätt färdigställt. Handlingar som kommit in till huvudmannen syftar på sådana handlingar som någon annan än huvudmannen skapat och gjort tillgängliga för denne. Handlingar som justerats eller på annat sätt färdigställt syftar på de handlingar huvudmannen själv skapat. Syftet är att rätten till insyn endast ska gälla ”färdiga” handlingar dvs. handlingar som fått sin slutliga utformning.

När det gäller handlingar som någon annan skapat och gjort tillgängliga för huvudmannen, bör det knappast uppstå gränsdragningsproblem kring vad som är handlingens slutliga utformning. Genom att göra handlingen tillgänglig för huvudmannen har den som skapat den visat att avsikten är att huvudmannen ska ta del av den som den

är. När det gäller handlingsoffentligheten används begreppet inkommen för att avgränsa allmänna handlingar som någon annan än myndigheten skapat se 2 kap. 9 § tryckfrihetsförordningen (TF). Vi gör bedömningen att den rättstillämpning som gäller den bestämmelsen i relevanta delar kan utgöra ledning även när det gäller rätten till insyn enligt insynslagen. Om en handling från en annan skolenhet inom samma koncern ska anses ha kommit in beror på hur koncernen är organiserad. Är varje skolenhet en huvudman har handlingar som skickats mellan skolenheterna kommit in till den mottagande huvudmannen. Ingår skolenheterna däremot i samma huvudman har en handling inte kommit in till huvudmannen när den skickas mellan enheterna. I stället måste bedömningen av om handlingen omfattas av rätten till insyn göras utifrån om den är justerad eller på annat sätt färdigställd.

När det gäller handlingsoffentligheten används begreppet upprättad för att avgöra om handlingar som en myndighet själv skapat är allmänna handlingar (2 kap. 10 § TF). Bestämmelsen är relativt komplex eftersom den gäller hela den offentliga förvaltningen. Den ska kunna tillämpas på all offentlig verksamhet oavsett hur den är organiserad och vilken typ av verksamhet som bedrivs. Även om de enskilda huvudmännen skiljer sig åt när det gäller storlek och organisationsform bedriver de likartad verksamhet utifrån ett gemensamt regelverk. Insynslagens avgränsning av vilka handlingar som huvudmannen själv skapat som omfattas av rätten till insyn bör därför inte beskrivas med ordet upprättade. Det ordet skulle antyda att den rättstillämpning som avser hela 2 kap. 10 § TF skulle kunna vara relevant för bedömningen. Regleringen skulle därmed bli onödigt komplicerad.

För de enskilda huvudmännen är nog expediering av handlingar inte ett självklart sätt att uttrycka att man skickar i väg en handling. Merparten av verksamheten, nämligen förskoleverksamheten, undervisningen eller fritidshemsverksamheten, bedrivs inte i form av ärenden i den mening som avses i tryckfrihetsförordningen. De har inte heller vissa av de handlingar för vilka det finns speciella regler i 2 kap. 10 § andra stycket TF. Handlingar i den del av den offentliga verksamheten som inte innebär handläggning av ärenden är allmänna när de har justerats av myndigheten eller färdigställts på annat sätt. För att en handling ska anses vara färdigställd enligt 2 kap. 10 § första stycket TF krävs inte något särskilt formellt förfarande (prop. 1975/76:160 s. 143).

Däremot krävs att någon åtgärd vidtas som visar att handlingen är färdigställd. Lagtexten anger justering som exempel på en sådan åtgärd. I rättspraxis har omhändertagande av handlingar och spridande av handlingar för kännedom ansetts utgöra sådana åtgärder som innebär att handlingarna är färdigställda (se RÅ 1998 ref. 30 och RÅ 1998 ref. 52). Enbart det förhållande att ett e-postmeddelanden utan ärendeanknytning skickats mellan tjänstemän inom en myndighet kan inte anses utgöra en sådan åtgärd som medför att handlingen är att anse som färdigställd i den mening som avses i 2 kap. 10 § första stycket TF (HFD 2013 ref. 86).

Begreppet ”justerats eller färdigställts på annat sätt” syftar således till att bland de handlingar en myndighet skapar avgränsa de som fått sin slutliga utformning. Vi anser därför att det även bör användas för att avgränsa de handlingar som en huvudman själv skapat och som ska omfattas av rätten till insyn. På så sätt kan bedömningen enligt insynlagen anknyta till den relativt tydliga praxis som finns för motsvarande begrepp i tryckfrihetsförordningen. Den lösningen innebär en mindre osäkerhet för såväl de enskilda huvudmän som ska göra prövningen enligt insynlagen som för den som vill använda sin rätt till insyn enligt lagen än att skapa ett nytt begrepp för när handlingarna fått sin slutliga utformning.

Ett alternativ som innebär att ett nytt rekvisit skapas för insynlagen skulle ha den fördelen att man på så sätt undviker risk för sammanblandning av handlingsoffentligheten och rätten till insyn hos enskilda huvudmän. Ett nytt begrepp skulle dock under en längre tid, tills en tydlig rättspraxis skapats, kunna ge upphov till tillämpningssvårigheter. Sådana svårigheter skulle kunna medföra att insynen inte blir så omfattande som avsett samtidigt som den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen ökar. Vi anser att fördelarna med att använda ett befintligt begrepp väsentligt överväger den eventuella risken. Vårt förslag till insynslag innehåller så många avvikelser från vad som gäller för handlingsoffentligheten att risken för sammanblandning bör vara begränsad.

Att en handling justerats eller färdigställts på annat sätt och därmed fått sin slutliga utformning innebär inte att den aldrig ska ändras. Inom såväl offentlig som privat verksamhet finns det handböcker, rutiner, checklistor, mallar osv som är avsedda att användas i verksamheten för att t.ex. effektivisera och göra arbetet mera enhetligt. Den typen av handlingar måste revideras när kraven på verksam-

heten ändras eller av andra skäl. Sådana handlingar anses färdigställda när de är tillgängliga för de anställda genom t.ex. ett intranät och avsedda att användas (jämför t.ex. Kammarrätten i Stockholm mål nr 375-22, dom 2022-04-04 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 1328-17, dom 2017-04-21).

I 2 kap. 10 § andra stycket TF finns speciella regler för vissa typer av handlingar. Bland annat regleras när diaries, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande ska anses upprättade och därmed är allmänna handlingar. Sådana handlingar finns troligen även hos enskilda huvudmän t.ex. i form av i vart fall e-postloggar. De är dock inte skyldiga att ha den typen av handlingar i större utsträckning än vad annan lagstiftning kräver, t.ex. bokföringslagen (1999:1078). De är inte skyldiga att ha den typen av handlingar enbart med syftet att dokumentera vilka handlingar som finns eller att söka efter handlingar. Denna typ av handlingar kan omfattas av rätten till insyn om de ingår i de handlingstyper som finns i listan.

Syftet med bestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket 1 TF är bl.a. att dessa handlingar ska betraktas som allmänna vid en så tidig tidpunkt som möjligt. Orsaken till det är handlingarnas viktiga funktion när det gäller att möjliggöra handlingsoffentligheten. Vårt förslag till insynslag innehåller inget krav på diarieföring. I stället utgör listan i lagen sökingång för den som vill ha insyn i handlingar hos en enskild huvudman. Det saknas därmed anledning att ha en särskild reglering i insynslagen för denna typ av handlingar.

Frågan är då om tillämpningen av rekvisitet ”justerad eller färdigställd på annat sätt” skulle leda till sådana svårigheter beträffande denna typ av handlingar att det motiverar en särskild regel. Vår bedömning är att mycket få av de handlingstyper som finns på listan innefattar en förteckning som förs löpande. Vi anser därför att det saknas skäl att införa en särskild regel om när denna typ av handlingar ska omfattas av rätten till insyn.

Den omständigheten att det i tryckfrihetsförordningen finns en särskild regel för diaries osv. innebär inte att en sådan handling inte också skulle betraktas som upprättade t.ex. i samband med att ett ärende avslutats eller för att handlingen är färdigställd. Utifrån förslaget till lista har vi identifierat två handlingstyper som kanske skulle uppfylla kriteriet att vara en förteckning som förs fortlöpande. I fortlöpande ligger att det ska vara fråga om kronologiskt återkommande

anteckningar. Det gäller grundbokföring och huvudbokföring. Se om dessa handlingar i avsnitt 19.4.1.

Ytterst kommer det att vara en fråga för domstolarna att avgöra vid vilken tidpunkt bokföringen ska anses vara färdigställd. Ett synsätt skulle kunna vara att det är först när räkenskapsåret avslutats. Ett annat att den är färdigställd redan när bokföringsåret börjar eftersom den är avsedd att användas löpande under året. Oavsett vilket kommer de bakomliggande handlingarna, verifikationerna att omfattas av rätten till insyn, eftersom de kommit in till eller skapats av huvudmannen.

Ett alternativ som innebär att ett nytt rekvisit skapas för insynslagen skulle ha den fördelen att man på så sätt undviker risk för sammanblandning av handlingsoffentligheten och rätten till insyn hos enskilda huvudmän. Ett nytt begrepp skulle dock under en längre tid, tills en tydlig rättspraxis skapats, kunna ge upphov till tillämpningssvårigheter. Sådana svårigheter skulle kunna medföra att insynen inte blir så omfattande som avsett samtidigt som den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen ökar. Vi anser att fördelarna med att använda ett befintligt begrepp väsentligt överväger den eventuella risken. Vårt förslag till insynslag innehåller så många avvikelser från vad som gäller för handlingsoffentligheten att risken för sammanblandning bör vara begränsad.

Att en handling justerats eller färdigställts på annat sätt och därmed fått sin slutliga utformning innebär inte att den aldrig ska ändras. Inom såväl offentlig som privat verksamhet finns det handböcker, rutiner, checklistor, mallar osv som är avsedda att användas i verksamheten för att t.ex. effektivisera och göra arbetet mera enhetligt. Den typen av handlingar måste revideras när kraven på verksamheten ändras eller av andra skäl. Sådana handlingar anses färdigställda när de är tillgängliga för de anställda genom t.ex. ett intranät och avsedda att användas (jämför t.ex. Kammarrätten i Stockholm mål nr 375-22, dom 2022-04-04 och Kammarrätten i Göteborg mål nr 1328-17, dom 2017-04-21).

I 2 kap. 10 § andra stycket TF finns speciella regler för vissa typer av handlingar. Bland annat regleras när diaries, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som förs fortlöpande ska anses upprättade och därmed är allmänna handlingar. Sådana handlingar finns troligen även hos enskilda huvudmän t.ex. i form av i vart fall e-postloggar. De är dock inte skyldiga att ha den typen av handlingar

i större utsträckning än vad annan lagstiftning kräver, t.ex. bokföringslagen. De är inte skyldiga att ha den typen av handlingar enbart med syftet att dokumentera vilka handlingar som finns eller att söka efter handlingar. Denna typ av handlingar kan omfattas av rätten till insyn om de ingår i de handlingstyper som finns i listan.

Syftet med bestämmelsen i 2 kap. 10 § andra stycket 1 TF är bl.a. att dessa handlingar ska betraktas som allmänna vid en så tidig tidpunkt som möjligt. Orsaken till det är handlingarnas viktiga funktion när det gäller att möjliggöra handlingsoffentligheten.¹ Vårt förslag till insynslag innehåller inget krav på diarieföring. I stället utgör listan i lagen sökingång för den som vill ha insyn i handlingar hos en enskild huvudman. Det saknas därmed anledning att ha en särskild reglering i insynlagen för denna typ av handlingar.

Frågan är då om tillämpningen av rekvisitet ”justerad eller färdigställd på annat sätt” skulle leda till sådana svårigheter beträffande denna typ av handlingar att det motiverar en särskild regel. Vår bedömning är att mycket få av de handlingstyper som finns på listan innefattar en förteckning som förs löpande. Vi anser därför att det saknas skäl att införa en särskild regel om när denna typ av handlingar ska omfattas av rätten till insyn.

Den omständigheten att det i tryckfrihetsförordningen finns en särskild regel för diaries osv. innebär inte att en sådan handling inte också skulle betraktas som upprättad t.ex. i samband med att ett ärende avslutats eller för att handlingen är färdigställd. Utifrån förslaget till lista har vi identifierat två handlingstyper som kanske skulle uppfylla kriteriet att vara en förteckning som förs fortlöpande. I fortlöpande ligger att det ska vara fråga om kronologiskt återkommande anteckningar.² Det gäller grundbokföring och huvudbokföring. Se om dessa handlingar i avsnitt 19.4.1.

Ytterst kommer det att vara en fråga för domstolarna att avgöra vid vilken tidpunkt bokföringen ska anses vara färdigställd. Ett synsätt skulle kunna vara att det är först när räkenskapsåret avslutats. Ett annat att den är färdigställd redan när bokföringsåret börjar eftersom den är avsedd att användas löpande under året. Oavsett vilket kommer de bakomliggande handlingarna, verifikationerna att om-

¹ Prop. 1948:230 s. 130–131.

² Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar, kommentaren till 2 kap. 10 § andra stycket*, Juno (hämtad 2024-02-11).

fattas av rätten till insyn, eftersom de kommit in till eller skapats av huvudmannen.

18.1.1 Rätten till insyn gäller endast ”färdiga” handlingar

De handlingstyper som omfattas av rätt till insyn avser ”färdiga” handlingar. Förslaget till listan kommer att utformas för att uttrycka detta. Således omfattas utkast till handlingar på listan inte av rätten till insyn. Därmed finns det ingen rätt till insyn i ett utkast till ett beslut om disciplinåtgärd avseende en anställd medan en sådan rätt gäller det färdiga beslutet. Arbetsmaterial, dvs. handlingar som utgör underlag för att utarbeta en handling som finns på listan, omfattas inte heller av rätten till insyn. Det innebär t.ex. att en lärares anteckningar som utgör underlag för ett betyg inte blir föremål för rätt till insyn. Vi diskuterar detta utförligare i samband med att de olika handlingstyperna på listan behandlas i avsnitt 19.2–19.5.

Enligt tryckfrihetsförordningen kan utkast, koncept och s.k. minnesanteckningar komma att betraktas som allmänna handlingar om de tas om hand för arkivering (2 kap. 12 § TF). Det är myndigheten själv som bestämmer i vilken omfattning sådana handlingar ska tas om hand för arkivering (3 § arkivförordningen [1991:446]). En statlig myndighet ska arkivera sådana handlingar om de är av betydelse för myndighetens verksamhet, allmänhetens insyn, rättsskipning, förvaltning eller forskning.³ Syftet är således att dessa handlingar ska bevaras i den utsträckning de är relevanta för att följa hur ett beslut eller en annan process utvecklats eller kommit till.

Samma intresse av insyn skulle kunna vara relevant i vart fall för vissa av de handlingstyper som anges i vårt förslag till lista. Vårt förslag innebär dock en i jämförelse med myndigheter relativt begränsad skyldighet att bevara material över tid. En skyldighet att bevara minnesanteckningar, utkast och koncept till handlingarna på listan skulle därmed i praktiken inte medföra en särskilt omfattande utökning av insynen. Mot det ska vägas den ökade administrativa börda det bör innebära att bevara och hantera ytterligare handlingar inom varje handlingstyp på listan.

³ 3 kap. 2 § Riksarkivets föreskrifter och allmänna råd om arkiv hos statliga myndigheter (RA-FS 1991:1, ändrad genom RA-FS 1997:4, 2008:4, 2012:1, 2018:2 och 2019:2).

Som framgår ovan är det en del av en myndighets ansvar för sitt arkiv att avgränsa i vilken omfattning minnesanteckningar, utkast och koncept ska tas om hand för arkivering. När en myndighet fullgör detta ansvar ska bl.a. syftet med handlingsoffentligheten beaktas. Vårt förslag innebär inte en motsvarande skyldighet för enskilda huvudmän att avgränsa de handlingar som omfattas av rätten till insyn. Vilka dessa är och hur länge de ska bevaras framgår i stället direkt av lagens bestämmelser. För att fungera i en sådan lagteknisk lösning skulle en rätt till insyn i minnesanteckningar, utkast och koncept således behöva omfatta samtliga sådana handlingar som legat till grund för en färdig handling. Den skulle därmed behöva vara mera långtgående än den som gäller för myndigheter. Det framstår inte som rimligt med hänsyn till syftet att undvika en alltför omfattande administrativ börda för enskilda huvudmän. Det är också tveksamt om en sådan, i vart fall för vissa handlingstyper, omfattande mängd handlingar i praktiken leder till en större insyn. Risker är att det i stället blir svåröverskådligt och i praktiken minskar värdet av insynen.

Ett alternativ skulle vara att införa en skyldighet för de enskilda huvudmännen att avgränsa de minnesanteckningar, utkast och koncept inom varje handlingstyp som ska vara tillgängliga för insyn. Det skulle dock innebära ett betydande avsteg från lagens utgångspunkt, nämligen att de handlingar som omfattas av rätten till insyn ska framgå direkt av lagtexten. Vi har ovan konstaterat att ökningen i insynen, bl.a. på grund av vårt förslag beträffande bevarandetid, blir begränsad. Vår bedömning är därmed att den ökade administrativa bördan att avgränsa handlingarna, bevara dem och pröva eventuella vägransgrunder inte uppväger eventuella vinster när det gäller insyn. Vårt förslag till rätt till insyn omfattar därför inte minnesanteckningar, koncept eller utkast till handlingar som omfattas av rätt till insyn.

18.1.2 Rätten till insyn gäller inte sammanställningar av uppgifter ur olika handlingar

Vårt förslag innebär att de handlingar för vilka rätten till insyn gäller är uttömmande reglerade i insynslagen. En följd av det är att insynslagen inte medför någon rätt till insyn i en sammanställning av uppgifter från handlingar som i och för sig omfattas av rätt till insyn.

Enligt 2 kap. TF kan under vissa förutsättningar en sammanställning av uppgifter ur elektroniska handlingar⁴ också betraktas som en allmän handling som ska lämnas ut. I praktiken innebär det att en myndighet kan behöva skapa en handling som myndigheten inte behöver för verksamheten enbart för att kunna lämna ut den. Eftersom rätten till insyn endast gäller de handlingar som omfattas av lagens lista, saknas motsvarande möjlighet till insyn.

Rätten enligt tryckfrihetsförordningen att ta del av en sammanställning utökar möjligheten till insyn i myndighetens verksamhet. Det är också en möjlighet för allmänheten att använda den information som finns hos en myndighet för andra syften än för de den samlats in av myndigheten. Att rätten till insyn inte omfattar sammanställningar innebär således att den blir mer begränsad än den som följer av 2 kap. TF. Rätten till insyn är redan begränsad av metoden att avgränsa relevanta handlingar genom en lista. Vi gör därmed bedömningen att den ytterligare begränsningen att sammanställningar inte omfattas kan vara godtagbar. Det gäller särskilt med beaktande av att en rätt till insyn i sammanställningar skulle kunna medföra en extra administrativ börda för handlingar som inte är relevanta för huvudmannens egen verksamhet. Vi anser således att det är en rimlig avvägning mellan intresset av insyn och intresset av att begränsa den administrativa bördan att inte införa en rätt till insyn i sammanställningar av uppgifter ur handlingar på listan.

I vårt förslag till insynslag använder vi begreppen handling, kommit in och justerad eller på annat sätt färdigställd. Begreppen ska tillämpas på samma sätt som när de används i 2 kap. TF. Tryckfrihetsförordningens definition av allmän handling innehåller även begreppet förvarad (2 kap. 4 § TF). I tryckfrihetsförordningen är innebörden av begreppet definierat för upptagningar men inte för framställningar i skrift eller bild (2 kap. 6 § TF). Syftet med att använda begrepp ur 2 kap. TF för att avgränsa rätten till insyn är att underlätta införandet genom att använda begrepp som är etablerade i stället för att skapa nya. Vi gör bedömningen att begreppet förvarad inte behövs för att avgränsa de handlingar som ska omfattas av rätten till insyn. Begreppet är också problematiskt eftersom sådana sammanställningar som diskuterats ovan enligt tryckfrihetsförordningen är allmänna handlingar just för att de anses vara förvarade hos myndigheten.

⁴ 2 kap. 6 § andra stycket reglerar uppgifter ur en upptagning för automatiserad behandling.

18.2 Rätten till insyn gäller inte säkerhetskopior

Förslag: Rätten till insyn omfattar inte handling som finns endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia).

Rätten till insyn omfattar inte handling som finns endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia). Bestämmelsen innebär alltså att rätten till insyn inte omfattar en handling som inte är bevarad på annat sätt än som en säkerhetskopia.

Förslaget överensstämmer med det som gäller för allmänna handlingar enligt 2 kap. 13 § andra stycket TF. Den bestämmelsen innebär sammanfattningsvis att en handling som bevaras endast som säkerhetskopia inte är en allmän handling. Därmed omfattas den inte av handlingsoffentlighet. Undantaget för säkerhetskopior är inte tillämpligt om säkerhetskopiorna lagras eller används för andra ändamål än att återskapa information som gått förlorad. Om information i en säkerhetskopia återförs för användning i en myndighets verksamhet, blir undantaget för säkerhetskopior inte tillämpligt. Motsvarande gäller om informationen tas om hand för arkivering.

Insynlagen bygger inte på att vissa handlingar, eller viss information, betecknas som allmänna handlingar. I stället utgår lagen från vissa handlingstyper som finns hos de fristående huvudmännen och som enskilda och myndigheter bör få insyn i. Detta innebär att undantaget för säkerhetskopior i insynlagen får förstås något annorlunda än 2 kap. 13 § andra stycket TF. Det finns likheter och skillnader.

Likheterna är att det även hos enskilda huvudmän inom skolväsendet ska vara möjligt att spara handlingstyper som säkerhetskopior utan att de för den sakens skull omfattas av rätten till insyn. Säkerhetskopior omfattas inte av rätten till insyn om de lagras endast i syfte att kunna återskapa information som gått förlorad. Undantaget gäller alltså inte om en handlingstyp används i huvudmannens verksamhet på något sätt.

Skillnaderna är att de enskilda huvudmännen inte är styrda av de begrepp som systemet för handlingsoffentlighet bygger på. Begreppet ”allmän handling” är inte tillämpligt för att avgöra om en rätt till

insyn i viss handling gäller enligt insynlagen eller inte. Detta innebär att de enskilda huvudmännen, för att kunna behålla säkerhetskopior av de handlingstyper som insynlagen omfattar, kommer att behöva informationssystem som gör det tydligt om en viss handlingstyp är bevarad för att bereda rätt till insyn eller om det utgör en säkerhetskopiering.

19 Handlingstyper som omfattas av insynslagen

Förslag: De handlingstyper som kan bli föremål för insyn enligt insynslagen ska anges i lagen och delas in i fyra kategorier. Kategorierna är:

- Handlingar hänförliga till elever.
- Handlingar hänförliga till personal.
- Räkenskapshandlingar.
- Verksamhetsanknutna handlingar.

19.1 Utgångspunkter för listans innehåll

De handlingstyper som finns hos de fristående aktörerna kan vara av skiftande slag, bl.a. beroende på hur stor verksamheten är och vilka överväganden i fråga om bevarande av handlingar som aktören själv har gjort. Det enda någorlunda säkra antagandet om vilka handlingar som generellt bör finnas hos de enskilda huvudmännen är de handlingar som är författningsreglerade, dvs. som de fristående aktörerna är skyldiga att ta fram enligt lag eller förordning. En sammanställning av sådana handlingstyper finns i kapitel 5. Dokumenthanteringsplaner från det offentliga skolväsendet är också till nytta för att få en överblick över vilka handlingstyper som kan finnas. Sådana planer finns också hos enskilda huvudmän, men på grund av mångfalden vad avser verksamhet och organisationsformer är det svårt att nå en heltäckande bild med hjälp av dem.

Vårt uppdrag är att lämna förslag till regler för insyn i handlingar hos enskilda huvudmän i förskola, skola och fritidshem. Som framgår av kapitel 6 rör det sig om verksamheter som är mycket olika utifrån storlek och omfattning. Dessa skillnader syns också i de olika verksamheternas handlingar och dokumenthanteringar. Därför kommer vår utgångspunkt för förslagen att vara dels nämnda sammanställning av handlingstyper hos fristående aktörer, dels en översikt av handlingar som i huvudsak hanteras i den offentligt bedrivna delen av skolväsendet, se kapitel 4. I jämförelse med den senare översikten har en fjärde kategori av handlingar skapats, nämligen ”Räkenskapshandlingar”. Skälet till det är att denna lag avser insyn i privat bedrivna verksamheter och att uppdelningen i fler kategorier gör listan mer överskådlig. I det följande kommenteras varje kategori och handlingstyp för att underlätta bedömningen av om en viss handling omfattas av insynslagen eller inte.

Det bör understrykas att rätt till insyn i viss handling naturligtvis bara föreligger om handlingen finns. Som exempel finns inte betyg hos en huvudman som bara bedriver förskola. För enkelhetens skull innehåller lagen bara en lista med handlingar, även om flera olika uppdelningar per skol- eller associationsform hade varit teoretiskt möjliga.

Det bör också understrykas att handlingens innehåll, och inte dess beteckning, är styrande för om handlingen omfattas av rätten till insyn eller inte. Till exempel kan en handling som betecknas ”ekonomisk plan” eller liknande motsvara en budget. Handlingen omfattas då av rätten till insyn på grund av dess innehåll. Som framgår av avsnitt 18.1, omfattar rätten till insyn ”färdiga handlingar”.

19.1.1 Listan bör finnas i insynslagen

Vi har valt att ange de handlingstyper som insynslagen omfattar i själva lagen. Listan hade också kunnat anges i en förordning som lagen hänvisar till. Ett annat alternativ kunde varit att ange breda kategorier i lagen och specificera dem i en förordning.

En fördel med att precisera relevanta handlingstyper i en förordning är att en sådan lösning blir mera flexibel. Det är en något snabbare process att ändra en förordning än en lag. Därmed hade listan kanske kunnat göras mera detaljerad, eftersom den då hade kunnat anpassas

till t.ex. ändringar i skollagen som ger upphov till nya handlingstyper hos förskolor, skolor eller fritidshem.

Med en mera detaljerad lista finns det dock inte garantier för att det inte uppstår gränsdragningsproblem. Om en sådan lista finns i en förordning saknas det förarbeten. Därmed finns det inte något stöd för tillämpningen. Vidare är det, som framgår av avsnitt 5, relativt få handlingar som måste finnas hos en förskola, en skola eller ett fritidshem. Ett alltför detaljerat angivande av olika handlingar som omfattas av insyn skulle därmed kunna innebära att det finns insyn hos en aktör som valt att dokumentera sin verksamhet med de handlingar som räknas upp. Samtidigt skulle det inte finnas insyn hos en annan aktör som valt andra former för dokumentation.

En mindre detaljerad lista innebär att den blir ett mindre tydligt stöd för den som ska tillämpa den. Å andra sidan blir insynen större eftersom den kommer att omfatta samma information hos alla aktörer oavsett på vilket sätt de valt att dokumentera sin verksamhet. En lista som anger de handlingstyper som ska omfattas av insyn, innebär en avvägning mellan intresset av så mycket insyn som möjligt och ett regelverk som är tillräckligt enkelt att tillämpa. En handlingstyp som innehåller många handlingar med uppgifter som är känsliga bör inte finnas med i listan. Därmed minskar behovet av att pröva om en vägransgrund hindrar insyn och följaktligen den administrativa bördan.

Vi föreslår således en lista som består av handlingstyper som ska omfattas av insynslagen. En sådan lista bör regleras i lag. Det är en fördel att lagen kan gälla oförändrad under en längre tid. Det skapar ett större mått av förutsägbarhet för de enskilda huvudmännen och de som vill använda rätten till insyn.

De handlingstyper vi föreslår ska omfattas av insyn kan delas in i fyra kategorier.

- Handlingar hänförliga till elever.
- Handlingar hänförliga till personal.
- Räkenskapshandlingar.
- Verksamhetsanknutna handlingar.

Vi har valt att ordna de handlingstyper som ska omfattas av rätten till insyn i kategorier för att göra listan mera överskådlig. Kategorin är ett gemensamt tema för de handlingstyper som ingår. Enskilda

handlingstyper kan passa in i mer än en kategori. Då har vi valt den kategori som vi bedömt har störst anknytning till handlingstypen. De fyra kategorierna är således valda utifrån de handlingstyper vi föreslår ska omfattas av rätten till insyn.

I följande avsnitt redogör vi för de handlingstyper som vi föreslår ska omfattas av insyn. Vi redogör också för vissa handlingstyper som inte bör ingå i listan, eftersom handlingarna i stor omfattning typiskt sett innehåller känsliga uppgifter.

En sådan generell handlingstyp, som inte är med i listan, är meddelanden som t.ex. e-post eller vanlig post. Meddelanden finns inte med i listan som en generell handlingstyp men kan, om dess innehåll motiverar det, hänföras till någon av de angivna handlingstyperna. Till exempel kan ett meddelande utgöra eller innehålla en bokföringsverifikation. Då bör meddelandet hänföras till den handlingstypen och rätt till insyn möjliggöras. Den styrande faktorn är alltså om det går att sortera in en viss handling under en i listan angiven kategori eller inte. Om svaret är ja, ska rätten till insyn avseende den handlingen säkras i enlighet med bestämmelserna i denna lag. Motsatt gäller också, att om ett brev eller e-post inte går att sortera in under någon av de angivna handlingstyperna så omfattas det inte heller av rätten till insyn.

Troligen medför detta att merparten av alla e-post (och vanliga brev) som skickas till eller från huvudmannen men också mellan olika aktörer inom huvudmannen inte kommer att omfattas av rätten till insyn. Det är således en begränsning av den insyn som blir möjlig enligt insynslagen. Det bör vara fråga om en mycket stor mängd handlingar med mycket varierande innehåll. En generell rätt till insyn i dessa handlingar skulle därmed ställa stora krav på de enskilda huvudmännens organisation både för att vårda, bevara och hålla dem ordnade och för att ge insyn. Det skulle vidare vara svårt att genom vägransgrunder åstadkomma ett likvärdigt skydd för uppgifter om enskilda som motsvarar det som gäller hos offentliga huvudmän. Vi drar nedan slutsatsen beträffande vissa handlingstyper att de innehåller så många uppgifter för vilka rätt till insyn inte bör gälla att de inte ska vara med i listan. Den bedömningen skulle inte få fullt genomslag om det samtidigt finns en generell rätt till insyn i t.ex. e-post.

19.2 Handlingar hänförliga till elever

En generell avgränsning i denna kategori är att den omfattar handlingar hänförliga till elever. Elever har samma innebörd som i skollagen (2010:800). Elev är den som deltar i utbildning enligt skollagen med undantag för barn i förskolan (1 kap. 3 § skollagen).

Handlingar hänförliga till barn i förskolan omfattas inte av rätten till insyn. Skälet till det är att rätten till insyn i handlingar bör motsvara den som gäller i det offentliga skolväsendet samtidigt som den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen begränsas. I offentligt bedriven förskola gäller sekretess med omvänt skaderekvirit för enskilds personliga förhållanden, se 23 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det råder således en presumtion för att uppgifter om enskilda omfattas av sekretess. Det innebär i och för sig inte att sådana uppgifter alltid är sekretessbelagda. Vår bedömning är dock att en vägransgrund till skydd för uppgifter om enskilda i enskilt bedriven förskola i hög utsträckning skulle begränsa insynen i handlingar rörande barn i förskola. Den bedömningen bygger på att vi utgår från att vägransgrunderna ska tillämpas på ett sätt som liknar det som gäller motsvarande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen, se avsnitt 20.4. Vidare skulle en sådan vägransgrund innebära att rätt till insyn i handlingar som rör barn i förskola aldrig skulle ges utan en prövning av vägransgrunden. Att ta med handlingar om barn i förskola skulle således i praktiken inte innebära mer insyn i förskolan men innebära en administrativ börda i form av bevarande av handlingar och prövning av rätt till insyn. Därför omfattar rätten till insyn alltså inte handlingar hänförliga till barn i förskola.

19.2.1 Betygsdokument

Betygsdokument bör inte föranleda gränsdragningsproblem. Enligt bestämmelserna i 3 kap. skollagen ska det vara tydligt angivet i författning, eller i vissa fall beslut, när och hur betyg ska sättas. På förordningsnivå finns i dag reglering om dokumentation av studieresultat i 6 kap. skolförordningen (2011:185) och i 8 kap. gymnasieförordningen (2010:2039). Insynsintresset motiverar att denna handlingstyp finns med på listan, till exempel så att allmänheten kan granska relationen mellan betyg och ekonomiska förhållanden hos

huvudmannen eller andra faktorer. Den administrativa bördan kring bevarande av betyg bedöms inte öka i någon större utsträckning, eftersom de enskilda huvudmännen redan i dag är skyldiga att lämna slutbetyg eller betygsdokument till den kommun där skolan är belägen.

19.2.2 Elevlösningar som inte avser nationella prov

Handlingstypen avser dokumentation som eleven lämnar in till skolan. Det rör sig t.ex. om prov, uppsatser, projektredovisningar och annat material som eleverna skriver och lämnar till läraren. Lärarens anteckningar från en elevs muntliga presentation omfattas således inte. Intresset av insyn i elevlösningar är stort. Handlingarna kan användas för att granska betygssättningen och jämföra olika verksamheter. Samtidigt riskerar omfattningen av materialet att bli betydande och medföra stora kostnader för bevarande. Målsättningen är att uppnå en likvärdig insyn som i offentliga skolor utan att den administrativa bördan blir för stor.

I offentliga skolor är rekommendationen att elevlösningar ska gallras vid inaktualitet och att det kan vara när betyg är satta och då tiden för omprövning löpt ut.¹ Offentliga skolor behöver således inte bevara elevlösningar särskilt länge och det är möjligt att lämna tillbaka elevlösningar till en elev. Att låta elevlösningar omfattas av listan skulle således som utgångspunkt innebära ett längre gående krav för enskilda huvudmän än för offentliga skolor.

Det alternativ som vi föreslår är att elevlösningar omfattas av listan men att skyldigheten att bevara handlingarna är kortare än vad som gäller för övriga handlingar, se avsnitt 21.3. Med en sådan lösning blir nivån av insyn lika för skolorna oavsett driftsform. Man kan fråga sig om en sådan lösning innebär särskilt mycket insyn, eftersom den tid när någon kan göra gällande rätt till insyn blir väldigt kort. Å andra sidan bör den administrativa bördan med insynen också bli mycket begränsad eftersom bevarandet kan avslutas när betygen är satta eller när handlingen annars har förlorat sin aktualitet. Om betyg inte sätts kan en allmän utgångspunkt för inaktualitet vara vid slutet av det läsår då lösningen lämnades in.

¹ *Bevara eller gallra – Råd för kommuners och regioners utbildningsväsende, gallringsråd nr 2, s. 61.*

19.2.3 Individuell utvecklingsplan (IUP)

IUP ska upprättas i anslutning till utvecklingssamtal med elev i de årskurser där betyg inte sätts. Handlingarna har betydelse för att kunna granska kvalitén på verksamheten rent allmänt och för att kunna granska de insatser som gjorts om något missförhållande kan misstänkas. Det finns därmed ett tydligt intresse av insyn i handlingarna. Handlingen är obligatorisk (10 kap. 13 § och 11 kap. 16 § skollagen). I offentligt bedriven skolverksamhet är handlingen normalt offentlig. Den kommer därmed i de allra flesta fall inte heller att omfattas av en vägransgrund enligt insynslagen. Vi bedömer därmed att den administrativa bördan inte ökar, utöver det som införandet av en rätt till insyn generellt medför, genom att ta upp handlingstypen på listan.

19.2.4 Individuell studieplan (ISP)

ISP ska upprättas för alla nyanlända elever som har tagits emot under grundskolans högstadium samt för alla elever inom gymnasieskolan. Detta enligt 3 kap. 12 g § och 16 kap. 25 § skollagen.² Det övergripande syftet med planen är att beskriva planerade studier samt elevens behov och förutsättningar. Med hjälp av innehållet i handlingen kan man bland annat följa utvecklingen för en viss elev eller jämföra kategorier av elever. Det finns därmed ett intresse av insyn i handlingen. Handlingen är obligatorisk. I offentligt bedriven skolverksamhet är den normalt offentlig. Den kommer därmed inte heller att omfattas av en vägransgrund enligt insynslagen. Vi bedömer därmed att den administrativa bördan inte ökar, utöver det som införandet av en rätt till insyn generellt medför, genom att ta upp handlingstypen på listan.

19.2.5 Åtgärdsprogram

Åtgärdsprogram ska enligt 3 kap. 9 § skollagen utarbetas för elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska bland annat behovet av särskilt stöd framgå och hur behovet ska tillgodoses. Innan rektor fattar beslut om åtgärdsprogram ska rektorn se till att elevens behov

² En nyanländ elev är en elev som börjat skolan i Sverige senare än det år han eller hon fyllde sju år. Efter fyra år i svensk skola räknas eleven inte som nyanländ längre se 3 kap. 12 a § skollagen (2010:800).

har utretts. Inom ramen för en sådan utredning ska normalt samråd med elevhälsan ske (3 kap. 7 § skollagen). Den utredning som ligger till grund för åtgärdsprogrammet kan således i många fall komma att innehålla uppgifter om t.ex. fysisk och psykisk hälsa. Det är uppgifter som kan uppfattas som känsliga särskilt med hänsyn till att de rör barn. För att åtgärdsprogrammet ska uppfylla sitt syfte och lagens krav måste vissa av dessa uppgifter finnas även där. Åtgärdsprogrammet ger upplysningar om vilka åtgärder som har vidtagits för en enskild elev. Det finns därmed ett påtagligt intresse av insyn eftersom de kan ge information om t.ex. i vilken utsträckning en enskild elev fått det stöd eleven har rätt till men också mera generellt i vilken utsträckning en viss skola fullgör sina skyldigheter enligt skollagen.

I offentligt bedriven skola är åtgärdsprogrammet offentligt (23 kap. 2 § andra stycket sista meningen OSL) medan den bakomliggande utredningen i vart fall bör vara sekretessbelagd (23 kap. 2 § första och andra styckena OSL).³ Det är enligt vår mening rimligt att en liknande avvägning bör gälla enligt insynslagen. Därför ska åtgärdsprogrammet finnas med på listan medan den bakomliggande utredningen lämnas utanför. Det finns självklart ett intresse av insyn även beträffande den bakomliggande utredningen. Vår bedömning är dock att denna ofta inte kommer att kunna bli föremål för en verklig insyn eftersom tillämpningen av en vägransgrund kommer att hindra det. I praktiken kommer således inte insynen att öka på ett sätt som motsvarar den ökade administrativa bördan i form av krav på bevarande och prövning av begäran om insyn.

19.2.6 Beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram

Sådant beslut ska enligt 3 kap. 9 § skollagen fattas för elev som efter utredning inte ska ges särskilt stöd. Intresseavvägningen motsvarar den som gäller för åtgärdsprogram, se ovan. Insynsintresset motiverar att handlingstypen omfattas av rätten till insyn, för att kunna granska de beslut som har fattats. Av samma skäl som angetts ovan bör inte den utredning som ligger till grund för beslutet omfattas av rätten till insyn.

³ För en närmare diskussion kring detta se kommentaren till 23 kap. 2 § i *Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar*, Lenberg m.fl., JUNO hämtad 2024-01-09.

19.2.7 Dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder

Sådan dokumentation ska ske enligt 5 kap. 24 § skollagen. Handlingstypen bör därmed inte medföra några avgränsningsproblem. Denna typ av handlingar kan användas för att granska hur en enskild händelse eller elev hanterats. Den kan också ge underlag för hur de olika åtgärder skollagen reglerar används mera generellt t.ex. inom en viss skolform eller av en viss huvudman. Materialet har även betydelse för en granskning av hur dokumentationsskyldigheten i 5 kap. 24 § skollagen efterlevs. Insynsintresset är således stort. Det gäller kanske särskilt i dag där ett vanligt fokus i den allmänna debatten kring skolan gäller ordning och studiero i klassrummet. Vi anser inte att det finns skäl att låta rätten till insyn bara omfatta mer ingripande åtgärder, som till exempel avstängning eller tillfällig placering vid annan skolenhet. Intresset av insyn gör sig gällande även för de mindre ingripande åtgärderna t.ex. för att det kan vara intressant att se helheten i en enskild huvudmans användning av disciplinära åtgärder av olika slag.

I den offentligt bedrivna skolan gäller sekretess för uppgifter som hänför sig till ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier (23 kap. 2 § andra stycket OSL). Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden. I det här sammanhanget kan även uppgifter om en elevs närvaro eller studieresultat sekretessbeläggas trots att sådana uppgifter är offentliga i den övriga skolverksamheten.⁴ Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för att uppgifterna kan lämnas ut. Annorlunda uttryckt innebär det att endast de mest känsliga uppgifterna om t.ex. hälsa och sociala förhållanden ska vara sekretessbelagda. Bedömningen påverkas också av elevens ålder på så sätt att samma uppgift kan vara sekretessbelagd för en elev i lågstadieålder men inte för en gymnasieelev som fyllt 18 år.

En utgångspunkt för våra bedömningar är att införandet av rätten till insyn inte får innebära att skyddet för enskildas integritet blir sämre hos de enskilda huvudmännen än hos de offentliga. Ska handlingstypen omfattas av rätt till insyn, förutsätter det således att det finns en vägran grund som kan ge ett skydd för enskildas integritet

⁴ Kommentaren till 23 kap. 2 § i *Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar*, Lenberg m.fl., JUNO hämtad 2024-01-09.

som motsvarar det som gäller hos offentliga huvudmän. Vi måste därmed göra en bedömning av om den ökade möjligheten till insyn motiverar den ökning av den administrativa bördan det innebär att bevara handlingstypen och göra en prövning av rätten till insyn.

Vi har ovan konstaterat att intresset av insyn är stort och att det gäller inte bara på individnivå utan även på huvudmannanivå. Vidare bör rätt till insyn alltid gälla i beslut som rör tillrättaförande eller avskiljande. Vårt förslag innebär att tillämpningen av vägransgrunderna ska korrespondera med tillämpningen av motsvarande sekretessbestämmelser. Det bör således finnas ett utrymme för insyn även efter en prövning enligt vägransgrunderna. Sammantaget anser vi att värdet för rätten till insyn i handlingstypen uppväger den ökning av den administrativa bördan för de enskilda utövarna som det innebär att bevara handlingarna och göra en prövning efter en begäran om rätt till insyn. Handlingstypen ska således omfattas av rätt till insyn trots att vissa uppgifter kan komma att omfattas av en vägransgrund.

19.2.8 Elevers närvaro/frånvaro

Dokumentationsskyldighet följer bl.a. av bestämmelser om anmälningskyldighet vid frånvaro.⁵ Handlingstypen innefattar också dokumenterad giltig frånvaro såsom ansökan och beslut om ledighet enligt 7 kap. 18 § skollagen och ansökan och beslut om befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 § skollagen. Den innefattar också dokumentation av utredning om frånvaro enligt 7 kap. 19 a § skollagen. Insynsintresset motiveras av att kunna följa såväl en enskild elev som hur det ser ut i stort med frånvaro hos en enskild huvudman. Även att kunna göra olika typer av jämförelser är relevant.

Uppgifterna är normalt offentliga inom den offentligt bedrivna skolan. En rätt till insyn i handlingstypen bör således inte heller leda till något större behov av prövning enligt vägransgrunderna. Intresset av insyn överväger därmed enligt vår bedömning den ökning av de enskilda huvudmännens administrativa börda som det innebär att bevara handlingarna och tillhandahålla dem till den som begärt insyn.

⁵ 4 kap. 8 § skolförordningen (2011:185).

19.2.9 Elevers scheman

Scheman bör inte medföra gränsdragningsproblem. Även schema i fritidshem omfattas av denna handlingstyp. Handlingstypen kan användas för att granska undervisningens innehåll och omfattning. Den kan även ge viss information om elevers och lärares arbetsmiljö, t.ex. tid för att äta lunch, förflytta sig eller ta pauser för återhämtning. Även beträffande denna typ av handlingar kan det finnas ett värde i att kunna göra jämförelser mellan skolor och huvudmän oavsett driftsform. Det finns således ett tydligt intresse av insyn i handlingstypen.

Uppgifterna är offentliga inom den offentligt bedrivna skolan. En rätt till insyn i handlingstypen bör således inte heller leda till något behov av prövning enligt vägransgrunderna. Intresset av insyn överväger därmed enligt vår bedömning den ökning av de enskilda huvudmännens administrativa börda som det innebär att bevara handlingarna och tillhandahålla dem till den som begärt insyn.

19.2.10 Handlingstyper som inte omfattas av rätten till insyn

Beträffande vissa handlingstyper ligger det nära till hands att anta att de borde omfattas av rätten till insyn. Av olika skäl gör vi ändå bedömningen att de inte bör vara med på listan. Nedan nämns några av dessa handlingstyper.

Handlingar inom elevhälsan

I offentligt bedriven skola gäller sekretess för uppgift om enskilda personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (23 kap. 2 § första stycket OSL). Det kan finnas ett intresse av insyn beträffande handlingar inom elevhälsan. Det gäller såväl för att granska enskilda fall som förekomsten av vissa behov eller insatser generellt. Vår bedömning är dock att sådana handlingar i många fall inte kommer att kunna bli föremål för en verklig insyn eftersom tillämpningen av en vägransgrund kommer att hindra det. I praktiken kommer således inte insynen att öka på ett sätt som mot-

svarar den ökade administrativa bördan i form av krav på bevarande och prövning av begäran om insyn.

Elevlösningar på nationella prov

Intresset av insyn i elevlösningar på s.k. nationella prov är stort. Syftet med nationella prov är bland annat att stödja betygssättningen och ge alla elever samma möjligheter att visa sina kunskaper. Elevlösningarna utgör således en bra möjlighet att jämföra betygssättning och prestationerna på proven. Det är särskilt relevant eftersom en ofta förekommande kritik mot enskilt bedriven skola är att de sätter högre betyg än vad provresultat motiverar. Det borde således vara självklart att handlingstypen elevlösningar på nationella prov ska vara med på listan.

Trots det innebär vårt förslag att handlingstypen inte finns med på listan. Det finns några olika skäl för det. Det viktigaste är att insynen under några år endast blir skenbar. Ett nationellt prov återanvänds ofta under flera år (vanligen tre till sex år)⁶. I den offentliga verksamheten gäller en sekretessbestämmelse som innebär att uppgifter som motverkar syftet med ett prov kan sekretessbeläggas (17 kap. 3 c § OSL). Om elevlösningar för nationella prov tas med bland handlingstyperna för vilka rätt till insyn gäller krävs således en motsvarande vägransgrund. Annars skulle inte de nationella proven längre kunna återanvändas. Det innebär således att så länge de nationella proven används, kommer varje begäran om insyn i en elevlösning av provet att avslås. Det blir således inte fråga om insyn i praktiken. Därmed skulle ett införande av handlingstypen på listan leda till att den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen ökar genom att de måste bevara handlingarna och göra en prövning av om rätt till insyn kan ges utan att det blir någon ökad insyn. Detta talar med styrka mot att handlingstypen ska föras in i listan.

En annan omständighet som delvis kan tala mot att handlingstypen tas in på listan är tiden för bevarande. Vi föreslår att handlingarna på listan ska bevaras i sju år, se avsnitt 21.3. Inom den offentligt

⁶ <https://www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/nationella-prov-i-grundskolan/forbereda-och-bestalla-prov-i-grundskolan/sekretess-pa-prov-i-grundskolan>, hämtad 2024-03-01.

bedrivna skolan bevaras motsvarande handlingar nog vanligen i fem år.⁷ Kravet på bevarande skulle således bli mera långtgående för enskilda huvudmän än för offentliga. Det är i och för sig möjligt att införa en specialbestämmelse med kortare bevarandetid, t.ex. fem år, för denna handlingstyp. I så fall skulle dock den tid under vilken det finns en reell möjlighet till insyn i elevlösningar för nationella prov bli ännu kortare. Detta understryker enligt vår uppfattning de problem som skulle uppstå om handlingstypen fördes upp på listan.

För närvarande pågår ett arbete inom Skolverket med att införa en digital provplattform. Den kommer att börja lanseras år 2024. Nationella prov kommer därmed både att genomföras och rättas i den plattformen. Prov kommer också att arkiveras av Skolverket samtidigt som de inte kommer att förvaras av huvudmannen. Det innebär att handlingarna kommer att kunna begäras ut från Skolverket. Ut-rullningen av genomförandet av nationella prov i provplattformen kommer att genomföras successivt. Det är oklart i vilken mån *alla* delprov kommer att genomföras inom ramen för digitala plattformen även på sikt. För närvarande är det dock klart att nationella prov i lågstadiet inte kommer att omfattas.⁸ Införandet av den digitala provplattformen innebär således att insynen i elevlösningar på nationella prov från enskilda huvudmän kommer att öka i viss utsträckning även om handlingstypen på grund av de beskrivna avvägningarna intas med på listan.

Brottsanmälan

Det finns ett insynsintresse avseende brottsanmälningar hänförliga till elever. På samma sätt som anmälningar till socialtjänsten och dokumentation rörande tillrättaföranden eller avskiljande av elever kan handlingstypen ge information om vad som händer på en skola och hur en huvudman agerat på en sådan händelse. Om sådana handlingar vore med på listan skulle de regelmässigt behöva träffas av en vägransgrund med samma syfte som förundersökningssekretess enligt 18 kap. 1 (OSL). Bedömningen av om det skulle gå att ge insyn

⁷ Jämför *Bevara eller gallra – Råd för kommuners och regioners utbildningsväsende, gallringsråd nr 2*, Riksarkivet och Sveriges kommuner och regioner.

⁸ Skolverkets webbplats, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/digitala-nationella-prov/om-digitala-nationella-prov>, hämtat 2024-03-07, Regeringens webbplats, <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/01/lagstadiet-undantas-fran-digitaliseringen-av-nationella-prov/>, hämtat 2024-01-11.

i en brottsanmälan eller inte skulle då vara beroende av faktorer som den enskilda huvudmannen inte råder över eller kan bedöma, eftersom huvudmannen inte har insyn i förundersökningen. Det skulle kunna leda till att huvudmannen i varje sådant fall måste kontrollera med polis eller åklagare vad som gäller. Under hur lång tid vägransgrunden till skydd för den brottsbekämpande verksamheten kommer att behöva tillämpas skulle troligen variera mellan anmälningarna. Det bör också i viss utsträckning kunna förekomma uppgifter om enskilda elever i en anmälan som hos en offentlig huvudman skulle vara sekretessbelagda enligt 23 kap. 2 § OSL. Vi gör därmed bedömningen att rätt till insyn i handlingstypen i praktiken inte skulle öka insynen nämnvärt samtidigt som den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen skulle kunna öka väsentligt bl.a. genom att prövningen av vägransgrunden skulle kräva kontakt med utredande myndighet. Handlingstypen brottsanmälan hänförlig till elev bör därmed inte vara med på listan.

Anmälan till socialnämnd

Insynsintresset motiveras av att kunna följa upp en enskild händelse men också att kunna granska förekomsten av sådana anmälningar i stort och jämföra mellan olika slags huvudmän inom skolväsendet. Eftersom handlingarna är en viktig del i huvudmännens arbete med att skydda barn och elever, finns ett stort intresse av insyn. En anmälan till socialnämnd kan regelmässigt antas innehålla känsliga uppgifter om enskilda. I praktiken skulle en begäran om insyn således kunna resultera i att insyn ges endast till en handling med uppgift om att det är en anmälan, datum för anmälan och kanske till vilken nämnd den skett. Övriga uppgifter skulle således kunna omfattas av en vägransgrund. Det kan även gälla uppgift om vem hos huvudmannen som gjort anmälan, eftersom det under vissa förutsättningar kan avgränsa vilket barn eller vilken elev som anmälan gäller. Mot den bakgrunden gör vi bedömningen att anmälan till socialnämnden trots insynsintresset inte bör omfattas av rätten till insyn.

19.3 Handlingar hänförliga till personal

Med personal avses i första hand den som är anställd av huvudmannen. Det är således fråga om såväl pedagogisk personal som annan personal, t.ex. en kock eller en administratör. Hos de enskilda huvudmännen kan det också finnas andra som för en viss tidsperiod utför samma arbetsuppgifter som den anställda personalen. Det kan röra sig om personer som hyrs in från ett bemanningsföretag eller andra uppdragstagare som får en anknytning till huvudmannen på ett sätt som motsvarar en anställning. Däremot omfattas inte en person som är anställd hos en entreprenör eller utför en upphandlad tjänst, t.ex. en hantverkare eller en anställd hos ett städbolag.

Det är vanligt att det hos huvudmän inom skolväsendet finns personer som under sin utbildning gör praktik. Det kallas verksamhetsförlagd del av utbildningen och förekommer såväl på utbildningen till förskolelärar- eller lärarexamen som på yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning. Arbetspraktik kan också bli aktuellt för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program. Det avgörande för att en praktikant ska anses vara en del av personalen är att personen deltar i verksamheten på ett sätt som liknar de anställdas. Ett kortare besök som mer har karaktären av studiebesök innebär således, även om det pågår några dagar, inte att deltagarna anses ingå i personalen i insynslagens mening.

I offentlighets- och sekretesslagen finns det en särskild bestämmelse som avgränsar vilka personer hos en myndighet som ska tillämpa reglerna i offentlighets- och sekretesslagen (2 kap. 1 § OSL). Tillämpningen av den bestämmelsen överensstämmer med beskrivningen av vad som avses med personal ovan. Vid tveksamhet om vad som avses kan således tillämpningen av den bestämmelsen tjäna till ledning. Det saknas dock behov av en motsvarande bestämmelse i insynslagen, eftersom skyldigheterna enligt den lagen endast gäller för huvudmannen.

Vi gör bedömningen att det inte bör leda till tillämpningsproblem att använda ordet personal i benämningen på denna kategori av handlingstyper. Ordet används i skollagen i rubriken till de bestämmelser som gäller registerutdrag (2 kap. 31–33 §§ skollagen). Det är enligt vår bedömning samma krets av personer som avses med begreppet i vårt förslag till insynslag.

19.3.1 Ansökningshandlingar och andra handlingar i ett anställningsärende

Det rör sig t.ex. om CV, ansökningshandlingar och anställningsavtal för både sökande som inte har anställts och personal som anställts av huvudmannen. Det gäller alla personalkategorier. Med dessa handlingstyper går det bland annat att granska en enskild anställd men också att jämföra till exempel andelen behöriga lärare hos olika verksamheter. Ansökningshandlingarna är också relevanta för att till exempel kunna granska andelen sökande med en viss behörighet. Motsvarande handlingar inom offentligt bedrivna verksamheter är normalt offentliga. Angivna granskningar kan således i dag ske inom den offentligt bedrivna verksamheten men inte genom jämförelser mellan offentligt och enskilt bedrivna verksamheter. Intresset av insyn i handlingstyperna är således betydande. Det gäller bl.a. mot bakgrund av att det i debatten om enskilda huvudmän i dag förekommer påståenden om att dessa medvetet skulle undvika att anställa behörig personal för att spara lönekostnad.

Ett motstående intresse till insyn skulle kunna vara att personer avstår från att söka tjänster om rätten till insyn omfattar deras ansöknings- och anställningshandlingar. Det skulle leda till ett sämre rekryteringsunderlag för de fristående huvudmännen. Denna risk bör enligt vår uppfattning inte överskattas. Motsvarande handlingar inom offentligt bedrivna förskola, skola och fritidshem är offentliga. På en betydande andel av arbetsmarknaden för relevanta sökanden är således handlingarna redan offentliga. Det framstår därmed inte som rimligt att anta att rekryteringsmöjligheterna för enskilda huvudmän skulle påverkas nämnvärt om åtkomsten till handlingarna blir mera likvärdig. Detta är således inte ett hållbart argument för att inte ge rätt till insyn i handlingarna.

Uppgifterna i denna typ av handlingar är som sagt normalt offentliga inom den offentligt bedrivna skolan (jämför 39 kap. 2 § OSL). En rätt till insyn i handlingstypen bör således inte heller leda till något större behov av prövning enligt vägransgrunderna. Intresset av insyn överväger därmed enligt vår bedömning den ökning av de enskilda huvudmännens administrativa börda som det innebär att bevara handlingarna och tillhandahålla dem till den som begärt insyn.

19.3.2 Personals scheman

Denna handlingstyp kan användas för att göra granskningar av anställningsförhållanden. Det går till exempel att jämföra hur mycket schemalagd tid som lärarna har för olika typer av aktiviteter. Övrig personals scheman kan också vara relevanta. De kan användas för att granska tillgången till stödpersonal som lärarassistenter och specialpedagoger. Det finns således ett stort intresse av rätt till insyn i denna typ av handlingar.

Uppgifterna i denna typ av handlingar är normalt offentliga inom den offentligt bedrivna skolan. En rätt till insyn i handlingstypen bör således inte heller leda till något större behov av prövning enligt vägransgrunderna. Intresset av insyn överväger därmed enligt vår bedömning den ökning av de enskilda huvudmännens administrativa börda som det innebär att bevara handlingarna och tillhandahålla dem till den som begärt insyn.

19.3.3 Disciplinära beslut och utredningar i disciplinärenden

Med disciplinära beslut och utredningar i disciplinärenden avses samma sak som i arbetsrätten, dvs. arbetsgivarens utredning inför och åtgärder vid personals brott mot anställningsavtalet. Med disciplinärende avses sådan utredning som syftar till att samla beslutsunderlag för ett disciplinärt beslut. Med disciplinärt beslut avses en sanktion i arbetsrättslig mening, alternativt att beslutet innebär att inte påföra någon sådan sanktion.

Handlingar inom handlingstypen kan användas för att granska anställningsförhållanden men också oegentligheter av olika slag. Materialet kan också användas för jämförelser mellan hur olika huvudmän agerar i likartade situationer. Vi bedömer därmed att intresset av insyn i handlingstypen är stort.

Uppgifterna i motsvarande handlingar inom offentligt bedriven förskola, skola eller fritidshem är som huvudregel offentliga (39 kap. 2 § andra stycket andra meningen OSL). En rätt till insyn i handlingstypen bör således inte heller leda till något större behov av prövning enligt vägransgrunderna. Intresset av insyn överväger därmed enligt vår bedömning den ökning av de enskilda huvudmännens administrativa börda som det innebär att bevara handlingarna och tillhandahålla dem till den som begärt insyn.

19.3.4 Beslut om omplacering eller pensionering av en anställd

Denna typ av handlingar är offentliga hos en offentlig huvudman som bedriver förskola, skola eller fritidshem (39 kap. 2 § andra stycket OSL). Ur likvärdighetssynpunkt borde därför motsvarande handlingar hos en enskild huvudman omfattas av rätten till insyn om det inte finns starka skäl emot det. Vi föreslår inte någon vägransgrund som rör handlingstypen. En rätt till insyn i handlingstypen leder således inte till något behov av prövning enligt vägransgrunderna. Den ökning av de enskilda huvudmännens administrativa börda som det innebär att bevara handlingarna och tillhandahålla dem till den som begärt insyn utgör därmed inte tillräckliga skäl för att handlingstypen inte ska omfattas av insyn.

Handlingstypen omfattar inte handlingar som ingår i den bakomliggande utredningen inför beslut om omplacering eller pensionering. Det beror på att sådana handlingar i stor utsträckning kan komma att omfattas av en vägransgrund, se mer om detta nedan.

19.3.5 Handlingar om lön

Uppgifter om personalens löner är relevanta för den som vill granska hur de skattemedel som finansierar förskola, skola och fritidshem används. Uppgifterna kan också användas t.ex. för att granska olika anställningsvillkor och göra jämförelser mellan huvudmän. Hos en offentlig huvudman som bedriver förskola, skola eller fritidshem är uppgifter om personalens löner offentliga. Ur likvärdighetssynpunkt borde därför motsvarande uppgifter hos en enskild huvudman omfattas av rätten till insyn om det inte finns starka skäl emot det. Rätten till insyn gäller dock handlingar. Rätten till insyn bör därför omfatta handlingar om lön hos enskilda huvudmän. Det kan vara olika typer av handlingar. Ett anställningsavtal innehåller ofta uppgift om den anställdes ingångslön. För redan anställda kan de handlingar som innehåller uppgifter om lön benämnas på olika sätt. Benämningen kan påverkas av på vilket sätt lönen revideras. Handlingstypen bör ha en så neutral beteckning som möjligt för att omfatta dessa variationer. Även en lista eller någon annan form av handling som huvudmannen skapar med uppgifter om de anställdas löner, t.ex. efter en facklig förhandling, omfattas av handlingstypen.

Uppgifter om de anställdas löner är affärs- och driftförhållanden hos de enskilda huvudmännen. Vi föreslår dock att vägransgrunden till skydd för huvudmannens affärs- och driftförhållanden ska innehålla ett undantag för lön. Rätten till insyn kan således inte begränsas med hänvisning till huvudmannens intressen. Det kan dock i undantagsfall finnas ett visst behov av prövning enligt vägransgrunderna till skydd för personalen. Det skulle t.ex. kanske kunna vara fallet om någon anställd riskerar att utsättas för våld eller annat allvarligt men. Behovet av prövning enligt vägransgrunderna bör således vara begränsat. Den ökning av de enskilda huvudmännens administrativa börda som det innebär att bevara handlingarna och tillhandahålla dem till den som begärt insyn framstår sammantaget som rimlig med hänsyn till det stora intresset av insyn i handlingstypen.

19.3.6 Lönekartläggning

Denna handlingstyp har också ett sådant insynsintresse att det bör omfattas av insynslagen, även om det kan uppfattas som känsligt för de enskilda huvudmännen. Skälet till det är att det ska gå att jämföra de ekonomiska förutsättningarna och anställningsförhållandena mellan olika verksamheter. Syftet med lönekartläggning är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. Enligt 3 kap. 8–10 §§ samt 3 kap. 13–14 §§ diskrimineringslagen (2008:567) ska lönekartläggning dokumenteras i olika grad beroende på antalet anställda vid ingången av ett visst kalenderår. Vårt förslag innebär att insynslagen omfattar all befintlig dokumentation hänförlig till lönekartläggning. Det gäller oavsett om dokumentationen följer av lagen eller inte.

En lönekartläggning är offentlig hos en offentlig huvudman som bedriver förskola, skola eller fritidshem. Det saknas en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgifterna. Beroende på utfallet av lönekartläggningen kan den kanske upplevas som känslig av en motsvarande enskild huvudman. Vi gör dock bedömningen att det inte ska finnas någon vägransgrund som tar sikte på löner och lönenivåer hos en enskild huvudman, se avsnitt 20.6.2. Det beror sammanfattningsvis på att intresset av insyn i dessa uppgifter bl.a. för att kunna göra jämförelser oberoende av driftsform är mycket stort. Den administrativa bördan av att införa en rätt till insyn i handlings-

typen kommer således inte att öka på grund av ett behov att pröva vägransgrunder. Vidare regleras lönekartläggningens omfattning och innehåll av annan lagstiftning. Den administrativa bördan bör därmed enligt vår uppfattning inte i särskilt stor omfattning påverkas av att handlingstypen också omfattas av rätten till insyn.

19.3.7 Handlingstyper som inte omfattas av rätten till insyn

Brottsanmälan

Av samma skäl som för brottsanmälningar rörande elever finns det ett intresse av insyn avseende brottsanmälningar hänförliga till personal. Effekterna av behovet av skydd för förundersökningen gör sig dock gällande på samma sätt som ovan beskrivits när det gäller brottsanmälningar avseende elever. Avvägningen mellan behovet av insyn, den insyn som kan bli resultatet i praktiken och den ökade administrativa bördan blir därmed densamma som för brottsanmälningar avseende elever. Handlingstypen bör således inte omfattas av rätten till insyn.

Övriga handlingar i personalakter

Det finns andra handlingar i personalakter än de vi ovan föreslår ska omfattas av insyn som skulle kunna vara relevanta för rätten till insyn. Det kan t.ex. röra sig om utredning till grund för beslut om omplacering eller pensionering (som inte är en del av ett disciplinärende), ärenden om uppsägning, rehabiliteringsutredningar och andra personalsociala handlingar. Med hänsyn till intresset av en viss likvärdighet när det gäller att granska förskolor, skolor och fritidshem oavsett driftsform kan intresset av insyn i denna typ av handlingar inte sägas vara begränsat.

Vi noterar dock att handlingarna i en inte obetydlig utsträckning bör innehålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden som är integritetskänsliga. Det kan gälla t.ex. uppgifter om hälsa, missbruk och svåra sociala förhållanden för såväl den anställde som dennes anhöriga eller kollegor. I offentlig verksamhet finns det tillämpliga sekretessbestämmelser för denna typ av uppgifter (39 kap. 1 och 2 §§ OSL). En sekretessprövning i ett enskilt fall behöver inte leda till att

uppgifterna inte lämnas ut, t.ex. om det rör ett vanligt ärende om ålderspension. Vi gör dock bedömningen att det kommer att bli en påtaglig ökning av den administrativa bördan att pröva vägransgrunder. Vidare kommer en relativt stor andel av handlingarna i praktiken inte att omfattas av insyn på grund av vägransgrunderna. Vid en avvägning mellan hur mycket insynen kan öka i praktiken och den administrativa börda som blir en följd av prövningen av vägransgrunder, gör vi bedömningen att dessa handlingstyper inte ska bli föremål för rätt till insyn.

19.4 Räkenskapshandlingar

Handlingstyperna i denna kategori är relativt noga angivna. Skälen för det är att insynsintresset är stort för de ekonomiska frågorna. Det framgår såväl av direktivet till denna utredning som mera allmänt av den allmänna debatten kring finansieringen av enskilt bedriven förskola, skola och fritidshem. En relativt detaljerad lista underlättar för den som begär insyn att veta vilka handlingstyper som omfattas av rätten till insyn.

Handlingstyperna i kategorin finns i bokföringslagen (1999:1078), 1 kap. 2 § 9 (definitionen av räkenskapsinformation). De finns också i motsvarande regelverk för statliga och kommunala myndigheter (förordning [2000:606] om myndigheters bokföring respektive lag [2018:597] om kommunal bokföring och redovisning). Intresset för insyn i denna typ av handlingar är som sagt stort. Samtidigt är de enskilda huvudmännen olika när det gäller organisationsform, storlek och verksamhetens omfattning. Vi har därmed varit tvungna att hitta en beskrivning av relevanta handlingar som fungerar oberoende av dessa skillnader.

Vårt förslag till insynslag ska endast gälla för huvudmän som är juridiska personer. Dessa är bokföringsskyldiga enligt bokföringslagen (2 kap.). Vi anser därför att det ligger nära till hands att använda de handlingstyper som ska finnas i en bokföring som utgångspunkt även för rätten till insyn i de ekonomiska förhållandena hos en enskild huvudman. Av bokföringslagen framgår att räkenskapsmaterial ska bevaras, på vilket sätt och hur länge. Det är också den bevarandetid vi valt som utgångspunkt för vårt förslag om bevarandetid i insynslagen, se avsnitt 21.3. Genom att använda samma

handlingstyper som anges i bokföringslagen kommer risken för oklarhet kring vilka handlingar som avses att minska. I vart fall den som sköter bokföringen hos eller åt huvudmannen kommer att känna igen de begrepp som används. Personen bör därmed relativt enkelt kunna avgöra om en efterfrågad handling omfattas av rätt till insyn enligt listan eller inte. Eftersom samma begrepp används för motsvarande kommunala verksamheter ökar också möjligheten att insynen i de ekonomiska förhållandena hos förskolor, skolor och fritidshem blir mera likvärdig oavsett driftsform.

19.4.1 Grundbokföring och huvudbokföring

Grundbokföring är ekonomiska händelser presenterade i registreringsordning. Huvudbokföring är de ekonomiska händelserna presenterade i systematisk ordning. Genom bokföringen ska det vara möjligt att kontrollera att bokföringsposterna är fullständiga och att överblicka verksamhetens förlopp, ekonomiska ställning och resultat.

19.4.2 Sidoordnad bokföring

Vid bokföringen ska konton över tillgångar, avsättningar och skulder specificeras i en sidoordnad bokföring i den utsträckning det behövs för att ge en tillfredsställande överblick och kontroll.

19.4.3 Verifikationer

För varje ekonomisk händelse ska det finnas en verifikation t.ex. en faktura. Verifikationen ska innehålla uppgifter om när den har sammanställts, när den ekonomiska händelsen har inträffat, vad denna avser, vilket belopp den gäller och vilken motpart den berör.

19.4.4 Handling som en verifikation hänvisar till

I förekommande fall ska verifikationen även innehålla upplysning om handlingar eller andra uppgifter som har legat till grund för den ekonomiska händelsen samt var dessa finns tillgängliga.

19.4.5 Systemdokumentation och behandlingshistorik

Med systemdokumentation avses sådana beskrivningar över bokföringssystemets organisation och uppbyggnad som behövs för att ge överblick över systemet. Behandlingshistorik är sådana beskrivningar över genomförda bearbetningar inom systemet som gör det möjligt att utan svårighet följa och förstå behandlingen av de enskilda bokföringsposterna.

19.4.6 Årsredovisning, årsbokslut

Skyldigheten att upprätta en årsredovisning gäller för de företag som anges i 6 kap. 1 § bokföringslagen (1999:1078). Den gäller således bl.a. för aktiebolag och ekonomiska föreningar vilka är de vanligaste driftsformerna för enskilda huvudmän. En årsredovisning ska som utgångspunkt innehålla en balansräkning, en resultaträkning, noter och en förvaltningsberättelse (2 kap. 1 § årsredovisningslagen [1995:1554]). Syftet med årsredovisningen är att ge en rättvisande bild av företagets ställning och resultat. Årsredovisningen avslutar bokföringen för varje räkenskapsår. Den ska offentliggöras.

Vissa mindre företag som inte är aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser behöver inte avsluta sin bokföring med en årsredovisning. De ska i stället göra ett årsbokslut. Ett årsbokslut består av resultat- och balansräkning samt vissa upplysningar som behövs för att förstå företagets ekonomiska ställning. Med hänsyn till den stora spridningen när det gäller organisationsformer och storlek för enskilda huvudmän som bedriver förskola, skola och fritidshem, kan vi inte utesluta att det finns huvudmän som inte måste göra en årsredovisning. Även årsbokslut bör således finnas med bland handlingstyperna.

19.4.7 Avtal och handlingar av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden

Handlingstypen omfattar viktigare skriftväxling samt beslutsprotokoll, tillståndsbevis m.m. som är av särskild betydelse för en bedömning av företagets förhållanden. Den innefattar också avtal, företagsinteckningsbrev, pantbrev, aktiebrev, betalningsförelägganden och

skuldebrev av särskild betydelse för verksamheten. Någon särskild beloppsgräns kan inte sättas. Handlingar som utifrån huvudmannens förhållanden är rutinbetonad affärskorrespondens eller avtal av en typ som är begränsad och förekommer ofta omfattas normalt inte av denna handlingstyp. Handlingstypen syftar på handlingar som inte omfattas av några av de föregående handlingstyperna. Ett avtal kan t.ex. omfattas av rätt till insyn redan av det skälet att det är en verifikation.

19.4.8 Handlingar i övrigt som är av betydelse för att det ska gå att följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling i bokföringen

Denna handlingstyp omfattar sådana handlingar som inte låter sig inordnas i någon av de andra kategorierna men som ändå är av betydelse för att kunna förstå bokföringen. Handlingstypen kan omfatta t.ex. instruktioner om vilka redovisningsprinciper som huvudmannen tillämpar och hur dessa ska tillämpas, instruktioner om behörighet, attestregler, krypteringsnycklar, kontoutdrag och lagerinventeringslistor.

Eftersom enskilt bedriven verksamhet med förskola, skola och fritidshem finansieras av skattemedel, är intresset av insyn i de ovan beskrivna handlingstyperna stort.

För offentligt bedriven verksamhet med förskola, skola och fritidshem är denna typ av handlingar normalt offentliga. Det finns dock en möjlighet att i ett enskilt fall sekretessbelägga uppgifter av hänsyn till en enskild näringsidkare som har trätt i affärsförbindelse med en myndighet (31 kap. 16 § OSL). Som framgår av avsnitt 20.6.1 föreslår vi att det ska finnas en motsvarande vägransgrund i insynslagen. En enskild huvudman kommer således att behöva göra en prövning enligt vägransgrunden till skydd för sina affärspartner. Den administrativa bördan av detta ska dock inte överdrivas eftersom vägransgrunden inte träffar samtliga uppgifter från affärspartnern. En vanlig faktura eller en bokföringspost om en betalning bör således normalt inte träffas av vägransgrunden medan en del av ett avtal som beskriver t.ex. hur ett pris har beräknats kan göra det.

Vi föreslår också att det ska finnas en vägransgrund till skydd för den enskilde huvudmannens affärs- och driftförhållanden, se avsnitt 20.6.2. Även beträffande den vägransgrunden gäller att den inte

träffar samtliga uppgifter om huvudmannens ekonomi utan endast de som av särskild anledning kan antas medföra att någon annan gynnas på den enskilde huvudmannens bekostnad. Det är således samma avvägning som angetts ovan beträffande uppgifter om en affärspartner. Därmed anser vi att det även med beaktande av denna vägransgrund kommer att bli en betydande ökning av insynen genom att rätten till insyn omfattar dessa handlingstyper. När det gäller årsredovisningen blir det inte fråga om någon prövning av vägransgrund eftersom den är avsedd att vara offentlig.

19.5 Verksamhetsanknutna handlingar

Denna kategori av handlingar innehåller sådant som har betydelse för insynen i den enskilt bedrivna verksamheten men som inte passar in i någon av de andra kategorierna.

19.5.1 Handling som visar huvudmannens interna struktur

En sådan handling kan vara av betydelse för att allmänheten ska kunna förstå huvudmannens organisation och därmed lättare kunna identifiera vilken eller vilka handlingar som insyn bör begäras i. Detta gäller särskilt större organisationer. Det finns därmed ett intresse av insyn i denna typ av handling. Har huvudmannen skapat en sådan skiss t.ex. i en årsredovisning eller på sin webbplats bör den omfattas av rätten till insyn. Ett exempel är en koncernskiss eller en skiss som tydliggör organisationen kring en viss enhet. Även handlingar som bara avser den inre organisationen av en enhet inom huvudmannens organisation bör omfattas. Det kan t.ex. vara fråga om hur en viss skolenhet är organiserad och hur skolenhetens elever och personal är fördelade på klasser, grupper, arbetslag eller liknande. En skiss som visar den interna organisationsstrukturen bör inte innehålla några uppgifter för vilka det finns en tillämplig vägransgrund. Rätt till insyn i handlingstypen innebär således inte någon större ökning av den administrativa bördan för den enskilda huvudmannen.

19.5.2 Budget

En budget är en ekonomisk plan för t.ex. de pengar som en huvudman har att förfoga över under en kommande tidsperiod och hur de är tänkta att användas. Den kan avse delar av eller hela huvudmannens organisation. En budget kan ge en uppfattning om resursfördelning och ekonomiska prioriteringar. Det finns därmed ett betydande intresse av insyn.

Motsvarande handlingar för offentligt bedrivna förskolor, skolor och fritidshem är offentliga. Det talar med styrka för att handlingstypen bör omfattas av rätten till insyn. Därmed skulle insynen bli likvärdig oberoende av om det är fråga om en offentlig eller en enskild huvudman. Det går dock inte att bortse från att en budget, beroende på hur detaljerad den är, kan avslöja konkreta uppgifter om strategiska överväganden kring t.ex. expansion som huvudmannen planerar. Att sådana uppgifter blir kända vid fel tidpunkt skulle kunna skada huvudmannens ekonomiska intressen. Vid en begäran om insyn kan det således uppstå behov av en prövning enligt vägransgrunderna vilket medför en administrativ börda för huvudmannen. Vi gör dock bedömningen att de delar av en budget som är på mera aggregerad nivå inte omfattas av någon vägransgrund samtidigt som det alltså finns ett betydande intresse av insyn. En avvägning mellan behovet av insyn och den administrativa bördan för huvudmännen, innebär därmed att handlingstypen bör vara med på listan.

19.5.3 Utbildningskoncept

Detta syftar på styrdokument som beskriver viss pedagogisk eller annan inriktning som huvudmannen, eller en del av huvudmannen, t.ex. en skolenhet, har på sin verksamhet. Handlingstypen innefattar delar av verksamhetsplaner, policyer och liknande så länge handlingarna innehåller uppgifter om pedagogisk inriktning eller beskriver någon särskild inriktning på den verksamhet som bedrivs. Enligt vår bedömning finns det ett påtagligt intresse av insyn när det gäller en verksamhetens inriktning och hur den presenteras internt. Informationen har också stor betydelse när det gäller val av förskola, skola eller fritidshem.

Motsvarande handlingar som gäller offentligt bedriven förskola, skola eller fritidshem är offentliga. Normalt finns det väl också ett intresse hos enskilda huvudmän att handlingar med detta innehåll ska vara kända eftersom det är ett sätt att profilera vad huvudmannen erbjuder. Beroende på hur innehållet i handlingen är utformat kan det kanske i ett enskilt fall vara så detaljerat att det avslöjar konkreta uppgifter om huvudmannens affärsstrategi eller liknande. Handlingen skulle i de delarna i så fall omfattas av en vägransgrund. Vår bedömning är att behovet av att inskränka rätten till insyn i denna typ av handlingar inte kommer att vara så omfattande att det motiverar att handlingstypen tas bort från listan. Det gäller särskilt med beaktande av det stora intresset av insyn.

19.5.4 Underlag för mottagande och urval av elever och barn

Handlingstypen syftar på handlingar som innehåller information om exempelvis en huvudmans köregler eller andra kriterier för urval, listor över intresseanmälningar eller sökande till platser hos huvudmannen, färdighetsprov och handlingar kopplade till dem. Det innebär dokumenterade urvalsprinciper men också beslut och underlag i ett enskilt mottagningsärende. Utgångspunkten för fristående förskolor och skolor är att de ska vara öppna för alla som tillhör målgruppen.⁹ I vissa i skollagen angivna fall är dock ett mera begränsat mottagande tillåtet. Urval är den process som måste genomföras om det inte finns plats för alla sökande till en enhet. Även beträffande detta finns det vissa regler i skollagen.¹⁰ I handlingstypen innefattas också principer för mottagande och handlingar i ett enskilt ärende som gäller ansökan och beslut om mottagande till gymnasieskola enligt 22 kap. 14 § skollagen, det vill säga där distansundervisning används.

Intresset av insyn är mycket stort beträffande denna handlingstyp. Genom att ta del av handlingarna är det möjligt att följa upp principerna för mottagande samt hur de principerna tillämpas i praktiken. En sådan möjlighet framstår som särskilt angelägen, eftersom det i den allmänna debatten förekommer påståenden om att enskilda huvudmän undviker att anta barn eller elever som kan uppfattas som

⁹ 8 kap. 18 §, 9 kap. 17 §, 10 kap. 35 §, 11 kap. 34 §, 15 kap. 33 §, 18 kap. 34 § skollagen.

¹⁰ 8 kap. 19 §, 9 kap. 18 §, 10 kap. 36 §, 11 kap. 35 § skollagen.

extra resurskrävande t.ex. på grund av ett annat modersmål än svenska eller neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Ur den aspekten kan det även vara i enskilda huvudmäns intresse att insynen ökar.

Uppgifter i denna typ av handlingar kan hos offentligt bedrivna skolor eller fritidshem endast i mycket begränsad omfattning sekretessbeläggas av hänsyn till en enskild elev. Utifrån vårt förslag till vägransgrunder kommer en liknande tillämpning att gälla hos de enskilda huvudmännen. Uppgifter om urvalsprinciper är en del av en enskild huvudmans affärs- och driftförhållanden. Med hänsyn till det stora intresset av insyn i denna typ av handlingar föreslår vi att vägransgrunden till skydd för den enskilde huvudmannens affärs- och driftförhållanden aldrig ska gälla för denna handlingstyp. Behovet av prövning enligt vägransgrunderna kommer således att vara mycket begränsat. Rätt till insyn i handlingstypen kommer således endast att påverka den enskilde huvudmannens administrativa börda genom kraven på bevarande och tillhandahållande av handlingar.

19.5.5 Beslut om avslag på begäran om insyn

Enligt vårt förslag ska en huvudman som vägrar att ge insyn på begäran av sökanden lämna ett skriftligt avslagsbeslut. När det gäller rätten att ta del av allmänna handlingar gäller en liknande ordning (6 kap. 3 § OSL). När det gäller besluten i den offentliga verksamheten är de normalt offentliga. Vi gör bedömningen att det finns ett betydande insynsintresse när det gäller motsvarande beslut enligt insynslagen. Genom att studera en enskild huvudmans beslut om avslag på en begäran om insyn går det att få en uppfattning om hur huvudmannen tillämpar lagen och om det finns någon avslagsgrund som är mera återkommande.

Ett avslagsbeslut bör normalt inte innehålla sådana uppgifter som kan leda till att insyn bör vägras. Det gäller även om den prövade handlingen kan innehålla sådana uppgifter. Rätt till insyn i handlingstypen kommer således inte att innebära någon ytterligare administrativ börda i form av prövning enligt vägransgrunderna. Rätt till insyn i handlingstypen kommer således endast att påverka den enskilde huvudmannens administrativa börda genom kraven på bevarande och tillhandahållande av handlingar.

19.5.6 Dokumentation av systematiskt kvalitetsarbete

Detta syftar på den dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet som följer av 4 kap. 6 § skollagen. Rätten till insyn motiveras av allmänhetens intresse av att kunna granska kvalitén på verksamheten och att huvudmän fullgör sina skyldigheter när det gäller det systematiska kvalitetsarbetet. Handlingstypen är offentlig hos de offentligt bedrivna förskolorna, skolorna och fritidshemmen. Det är svårt att se att handlingarna i någon större utsträckning skulle omfattas av någon vägransgrund. Vi gör därmed bedömningen att den administrativa bördan av rätt till insyn i handlingstypen blir begränsad. Eftersom tillsynsmyndigheter kan kräva att ta del handlingstypen, finns det ett krav på bevarande som är oberoende av rätten till insyn.

19.5.7 Dokumentation av åtgärder mot diskriminering

Detta syftar på både den dokumentationsskyldighet av aktiva åtgärder som framgår av 3 kap. 20 § diskrimineringslagen och den dokumentation som följer av ett enskilt fall enligt 6 kap. 10 § skollagen. Med diskriminering avses detsamma som i diskrimineringslagen och dokumentationen av aktiva åtgärder avser både genomförda och planerade åtgärder samt hur samverkansskyldigheten har uppfyllts. Dokumentation enligt 6 kap. 10 § skollagen avser anmälan, utredning och eventuell åtgärd. Det kan förekomma fall där ett åtgärdsprogram föränleds av en enskild händelse men utformas på ett sätt som inte innehåller någon information om den enskilda händelsen. I sådana fall kan det vara en utmaning för den som begär insyn att ställa rätt frågor för att kunna få den insyn som är möjlig. Både huvudmannen och den som begär insyn bör vara medvetna om denna problematik.

Rätten till insyn motiveras av allmänhetens intresse av att kunna granska kvaliteten på verksamheten och huvudmännens förmåga att hantera sina skyldigheter i denna del.

Dokumenterade aktiva åtgärder mot diskriminering bör vara offentliga handlingar hos offentligt bedrivna förskolor, skolor och fritidshem. Sådana handlingar bör inte heller omfattas av någon av våra föreslagna vägransgrunder. Det saknas således skäl att begränsa rätten till insyn.

Beträffande dokumentation enligt 6 kap. 10 § skollagen bör läget vara något annorlunda. Den skulle kunna omfattas av sekretess till skydd för enskilda enligt 23 kap. 1, 2 eller 3 § OSL. På motsvarande sätt skulle rätten till insyn kunna behöva begränsas med stöd av vägransgrunden till skydd för enskilda. I båda fallen kan det dock vara möjligt att undanröja risken för enskildas integritet genom att presentera handlingarna utan att det framgår vilka enskilda barn eller elever som berörs. Insyn i den typen av avidentifierad dokumentation skulle alltså vara värdefull för de syften som angetts ovan.

De handlingar som omfattas av handlingstypen ska finnas enligt lag och kan bli föremål för tillsyn. Ett krav på att de ska bevaras är således inte endast en följd av att de omfattas av en rätt till insyn. Som angetts ovan kan vissa av handlingarna behöva prövas enligt vägransgrunderna och göras tillgängliga endast delvis. Det innebär en ökning av den administrativa bördan. Omfattning av denna är dock inte sådan att den, jämförd med det stora intresset av insyn, innebär att handlingstypen ska undantas från insyn.

19.5.8 Dokumentation av åtgärder mot kränkande behandling

Detta syftar på såväl förebyggande plan mot kränkande behandling enligt 6 kap. 8 § skollagen som anmälningar, utredningar och åtgärder av kränkande behandling enligt 6 kap. 10 § skollagen. Med kränkande behandling avses detsamma som i 6 kap. 3 § skollagen, dvs. ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet. Rätten till insyn motiveras av allmänhetens intresse av att kunna granska kvaliteten på verksamheten och att kunna granska enskilda incidenter samt huvudmännens förmåga att hantera sina skyldigheter i denna del.

När det gäller den förebyggande planen bör den vara offentlig hos offentligt bedrivna förskolor, skolor och fritidshem. Den bör inte heller omfattas av någon av våra föreslagna vägransgrunder. Det saknas således skäl att begränsa rätten till insyn i denna handling.

Beträffande dokumentation enligt 6 kap. 10 § skollagen bör läget vara något annorlunda. Den skulle kunna omfattas av sekretess till skydd för enskilda enligt 23 kap. 1, 2 eller 3 § OSL. På motsvarande sätt skulle rätten till insyn kunna behöva begränsas med stöd av vägransgrunden till skydd för enskilda. I båda fallen kan det dock

vara möjligt att undanröja risken för enskildas integritet genom att presentera handlingarna utan att det framgår vilka enskilda barn eller elever som berörs. Insyn även i den typen av aidentifierad dokumentation skulle alltjämt vara värdefull för de syften som angetts ovan.

De handlingar som omfattas av handlingstypen ska finnas enligt lag och kan bli föremål för tillsyn. Ett krav på att de ska bevaras är således inte endast en följd av att de omfattas av en rätt till insyn. Som angetts ovan kan vissa av handlingarna behöva prövas enligt vägransgrunderna och göras tillgängliga endast delvis. Det innebär en ökning av den administrativa bördan. Omfattning av denna är dock inte sådan att den, jämförd med det stora intresset av insyn, innebär att handlingstypen ska undantas från insyn.

20 Vägransgrunder

20.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska vi analysera och föreslå vilka skyddsbestämmelser som ska gälla med hänsyn till enskildas ekonomiska intressen och enskildas integritet, som motsvarar sekretessbestämmelser som gäller till skydd för det allmännas ekonomiska intresse och enskildas integritet hos myndigheter. I kapitel 24 finns en genomgång av sekretessens innebörd, sekretessbestämmelsernas uppbyggnad, de s.k. skaderekvisiten och sekretessbrytande bestämmelser.

I 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL) finns sekretessbestämmelser till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Bestämmelserna gäller oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Dessa sekretessbestämmelser gäller således i hela den offentliga verksamheten. I 22–40 kap. OSL finns det bestämmelser till skydd för uppgifter i olika verksamheter och hos olika myndigheter. Därtill finns det i 42 och 43 kap. OSL särskilda sekretessbestämmelser till skydd för enskild hos vissa organ.

Sekretessbestämmelserna till skydd för enskilds personliga förhållanden är olika omfattande beroende på i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet som uppgifterna förekommer. Det är således inte möjligt att lämna förslag på skyddsbestämmelser som motsvarar sekretessbestämmelser till skydd för enskildas integritet hos myndigheter. Målsättningen bör enligt vår bedömning vara att skyddet för den personliga integriteten ska vara detsamma oavsett om uppgifter förekommer i allmän eller enskild skolverksamhet.¹ Vi bedömer därför att skyddet för enskildas integritet av likvärdighetsskäl bör motsvara skyddet för enskildas personliga förhållanden i offentliga förskolor, skolor och fritidshem.

¹ Jämför resonemangen i prop. 1979/80:2 Del A, s. 167.

20.2 Tystnadsplikt och begreppet obehörigt röjande

Offentlig verksamhet som har överlämnats till privaträttsliga subjekt omfattas i regel inte av offentlighetsprincipen. Det kan dock förekomma att det inom olika områden finns särskilda föreskrifter om tystnadsplikt i enskilt bedriven verksamhet som har lämnats över. Sådana föreskrifter finns t.ex. i sjukvårdens, skolans och den sociala omsorgens sektorslagstiftningar (se 6 kap. 12–14 §§ patientsäkerhetslagen [2010:659], 29 kap. 14 § skollagen [2010:800], 15 kap. 1 och 2 §§ socialtjänstlagen [2001:453] och 29 § lagen [1993:387] om stöd och service till vissa funktionshindrade).

I 29 kap. 14 § skollagen finns bestämmelser om tystnadsplikt för personal i enskilt bedriven skolverksamhet. Där anges att den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, enskilt bedrivet fritidshem eller enskilt bedriven förskoleklass inte obehörigen får röja vad han eller hon därvid har fått veta om enskildas personliga förhållanden. Vidare får den som är eller har varit verksam inom annan enskilt bedriven verksamhet enligt skollagen inte obehörigen röja vad han eller hon i sådan elevhälsoverksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats eller i särskild elevstödande verksamhet i övrigt har fått veta om någons personliga förhållanden. Inte heller får uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier obehörigen röjas. Den som är eller har varit verksam inom enskilt bedriven gymnasieskola eller enskilt bedriven anpassad gymnasieskola får inte obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om någons personliga förhållanden i ett ärende enligt 22 kap. 14 § om mottagande till utbildning där distansundervisning används.

Tystnadsplikten innebär förbud mot att obehörigen röja vissa uppgifter, både skriftligen och muntligen. Vad som ligger i begreppet obehörigen är inte reglerat, men ledning i fråga om tystnadspliktens omfattning, styrka och undantag kan ofta hämtas från offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om uppgifter hos myndigheter som är verksamma inom samma område. Om en uppgift lämnas av personal i en enskild verksamhet i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse betraktas det inte som ett obehörigt röjande av uppgiften (jämför prop. 1980/81:28 s. 23, prop. 1995/96:176 s. 94 f., prop. 2005/06:161 s. 82 och 83 samt prop. 2017/18:147 s. 285).

Den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL är en sådan sekretessbrytande bestämmelse. Det innebär att en enskild aktör på skolområdet, utan att det blir ett obehörigt röjande, kan lämna en uppgift som omfattas av tystnadsplikt till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som tystnadsplikten ska skydda. Motsvarande möjlighet finns dock inte inom enskilt bedriven hälso- och sjukvård eller socialtjänst. Det beror på att en myndighet med samma verksamhet på grund av generalklausulens utformning inte får tillämpa den. Ett annat exempel på en sekretessbrytande bestämmelse är den bestämmelse som innebär att en uppgiftsskyldighet bryter sekretessen (10 kap. 28 § OSL). Ett exempel på en uppgiftsskyldighet är skyldigheten att anmäla om ett barn far illa (14 kap. 1 § socialtjänstlagen).

20.3 Det finns behov av att inskränka rätten till insyn

Bedömning: Det kommer att förekomma uppgifter i de handlingar som omfattas av rätten till insyn som behöver skyddas. Det finns därför ett behov av att införa bestämmelser som inskränker rätten till insyn.

Enligt vårt förslag till insynslag har enskilda och myndigheter rätt till insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Det kan handla om insyn i bl.a. individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram för elever, anställningshandlingar och avtal, se kapitel 19. Handlingar som omfattas av rätten till insyn kan innehålla uppgifter om enskildas personliga förhållanden som är känsliga och insyn kan innebära ett väsentligt ingrepp i den personliga integriteten. Även en harmlös uppgift som kan lämna upplysning om en enskilds bostadsadress kan i ett enskilt fall vara mycket känslig om den enskilde har en hotbild riktad mot sig. Vidare kan en handlingstyp som normalt inte innehåller känsliga uppgifter i ett enstaka fall innehålla det. Ett exempel skulle kunna vara en elevuppsats om ett okontroversiellt ämne där eleven trots det lämnar personliga uppgifter som är integritetskänsliga.

Handlingar som omfattas av insynslagen kan även innehålla uppgifter om enskildas affärs- eller driftförhållanden, t.ex. uppgifter i avtal och anställningsförmåner. Uppgifterna kan gälla en enskild

huvudman eller någon som har trätt i affärsförbindelse med denne. Röjande av uppgifter om en enskilds affärs- eller driftförhållanden kan medföra skada för den enskilde, t.ex. om konkurrenter till den enskilde får del av uppgifter som ger den enskilde ett försteg framför konkurrenterna. Det finns även intresse av att skydda enskilda huvudmäns affärsverksamhet från viss insyn från konkurrenters sida eftersom detta kan snedvrída konkurrensen mellan de enskilda huvudmännen.²

Insynslagen är ett nytt system för insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän för förskola, skola och fritidshem. Eftersom insynslagen innebär en i lag reglerad rätt till insyn innebär det inte ett obehörigt röjande att lämna ut en uppgift med stöd av lagen. Bestämmelserna om tystnadsplikt i 29 kap. 14 § skollagen (2010:800) för den som är eller har varit verksam i enskilt bedriven förskola, skola eller fritidshem hindrar därmed inte att insyn ges i en handling med stöd av insynslagen. För att skydda enskilda intressen behöver det således införas bestämmelser i insynslagen som inskränker rätten till insyn. Att rätten till insyn enligt insynslagen ska kunna inskränkas genom skyddsbestämmelser med hänsyn till enskildas ekonomiska intressen och integritet framgår även av utredningens direktiv. Dessa skyddsbestämmelser benämner vi ”vägransgrunder”.

20.4 Vägransgrundernas utformning

Bedömning: Vägransgrundernas skydd för uppgifter bör motsvara det skydd som finns i offentlighets- och sekretesslagen för uppgifter på samma område.

Förslag: Vägransgrunderna ska utformas så att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av en uppgift.

Vid utformningen av vägransgrunderna behöver vi beakta att skyddet för enskildas integritet och ekonomiska intressen enligt direktiven ska motsvara sekretessbestämmelser som gäller till skydd för enskildas integritet hos myndigheter respektive det allmännas ekono-

² Jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 144 ff.

miska intresse. Vi har tolkat det som att skyddet för enskildas integritet av likvärdighetsskäl bör motsvara skyddet för enskildas personliga förhållanden i offentliga förskolor, skolor och fritidshem. Att skyddet för uppgifter enligt vägransgrunderna bör motsvara det som finns i offentlighets- och sekretesslagen för uppgifter på samma område är således i linje med utredningens direktiv. En sådan ordning innebär även att lagstiftningen i stort blir mindre komplicerad och bör även medföra att insynslagen blir mer förutsebar och därmed enklare att tillämpa jämfört med om vägransgrunderna inte motsvarar skyddet i offentlighets- och sekretesslagen. Därtill bör utgångspunkten vara att intresset av skydd för en uppgift är lika starkt oavsett om uppgiften förekommer hos en offentlig eller enskild huvudman på skolområdet.³

För att den faktiska insynen inte ska urholkas bedömer vi att endast det som är nödvändigt ska omfattas av en vägransgrund för att skydda det intresse som har föranlett bestämmelsen. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att de handlingar som insyn kan ges i har avgränsats genom "listan" i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen. Vid avvägningarna av vilka handlingstyper som bör eller inte bör vara med på listan har de som i stor omfattning typiskt sett innehåller känsliga uppgifter inte tagits med på listan (se resonemangen i avsnitt 17.1, avsnitt 19.2–19.5). Att rätten till insyn på det sättet redan har inskränkts i syfte att skydda känsliga uppgifter minskar behovet av att skydda uppgifter i de handlingar som omfattas av rätten till insyn genom vägransgrunder.

Insynslagen innebär att en enskild eller en myndighet har rätt till insyn i de handlingar som anges i lagen. Vägransgrunderna innebär att denna rätt till insyn inte gäller för vissa uppgifter till skydd för angivna intressen. Vägransgrunderna innebär således endast inskränkingar av rätten till insyn enligt insynslagen, dvs. grunder för att inte ge insyn i hela eller i en del av en handling. Vägransgrunderna inskränker inte de enskilda huvudmännens rätt att på något annat sätt eller av någon annan anledning skriftligen eller muntligen lämna ut uppgifter eller handlingar.

Det ska betonas att vägransgrunderna inte utgör nya tystnadsplikter. Att ge insyn i en handling trots att en vägransgrund är tillämplig utgör således inte i sig ett brott mot tystnadsplikt. Vägransgrunderna påverkar inte heller meddelarfriheten i lagen (2017:151) om

³ Prop. 1986/87:151 s. 148 f.

meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Vägransgrunderna påverkar inte heller enskilda huvudmäns uppgiftsskyldigheter enligt lagar och förordningar. Därtill utgör vägransgrunderna givetvis inte hinder mot att en enskild huvudman frivilligt lämnar ut uppgifter eller handlingar i andra sammanhang än med anledning av en begäran om insyn enligt insynslagen.

För att undvika att göra lagstiftningen onödigt komplex bör vägransgrunderna utformas i likhet med sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. En sådan lösning bör i viss mån underlätta tillämpningen av vägransgrunderna för personer som är vana att tillämpa sekretessbestämmelser, t.ex. domstolar som kan komma att pröva mål enligt insynslagen, se avsnitt 22.6.2. Detta ligger även i linje med det som anges i direktiven avseende att skyddet för enskildas integritet och ekonomiska intressen ska motsvara sekretessbestämmelser för vissa i direktiven uppräknade intressen.

En ordning där vägransgrunderna utformas med ledning av sekretessbestämmelserna innebär att vägransgrunderna i regel kommer att bestå av två förutsättningar för bestämmelsernas tillämplighet, även kallat rekvisit. Rekvisiten anger skyddets föremål och styrka.

En sekretessbestämmelse innehåller i de flesta fall även ett tredje rekvisit som anger skyddets räckvidd. Räckvidden anges normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Rätten till insyn är dock begränsad till i insynslagen angivna handlingar hos enskilda huvudmän för förskola, skola och fritidshem. Rätten till insyn är således redan inskränkt till att gälla i en viss slags aktörer. Annorlunda uttryck följer räckvidden för rätten till insyn – och därmed vägransgrundernas potentiella räckvidd – redan av insynslagets utformning. Vi bedömer därför att det saknas behov av att ange skyddets räckvidd i vägransgrunderna.

Skyddets föremål är den information som är undantagen från rätten till insyn. Det anges i insynslagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilds personliga förhållanden eller affärs- och driftförhållanden.

Med skyddets styrka avses hur stark skyddet mot insyn är i respektive vägransgrund. Utgångspunkten vid utformningen av sekretessbestämmelser är att man inte ska besluta om en större begräns-

ning i offentlighetsprincipen än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som sekretessen ska skydda. Detta tillgodoses genom att sekretessbestämmelserna i regel har s.k. skaderekvisit som bestämmer hur stark sekretessen är i respektive bestämmelse.⁴ När en sekretessbestämmelse innehåller ett skaderekvisit ska en prövning göras som tar hänsyn till den risk för skada eller men som ett utlämnande av uppgiften kan medföra i det enskilda fallet. En sådan prövning kallas för skade- eller menprövning. Vissa sekretessbestämmelser saknar skaderekvisit, vilket innebär att sekretessen enligt bestämmelsen är absolut.

Ett alternativ vid utformningen av vägransgrundernas styrka är att likt sekretessbestämmelserna använda skaderekvisit. Vägransgrunderna skulle kunna förses med lika starka skaderekvisit till skydd för enskildas integritet och ekonomiska intressen som finns i relevanta sekretessbestämmelser till skydd för det allmännas ekonomiska intresse och personliga förhållanden i offentliga förskolor, skolor och fritidshem. Detta skulle medföra att det i insynslagen blir tydligt hur starkt skyddet är i de olika vägransgrunderna.

Att utforma vägransgrunderna med skaderekvisit är dock förenat med vissa nackdelar. Om en sekretessbestämmelse som motsvaras av en vägransgrund ändras måste motsvarande ändring även göras i vägransgrunden om skyddet fortfarande ska vara detsamma i båda bestämmelserna. Vidare är offentlighetsprincipen och insynslagens rätt till insyn två parallella system med bara delvis samma syfte. Vi bedömer att det finns en generell risk för att praxis avseende skadeprövningen i vägransgrunderna respektive i motsvarande sekretessbestämmelser kan utvecklas olika. Detta kan på sikt medföra att skyddet för samma slags uppgift blir olika starkt beroende på om uppgiften skyddas av en vägransgrund eller av en sekretessbestämmelse.

Ett annat alternativ vid utformningen av vägransgrundernas styrka är att ange att insyn inte får ges i en handling om det innebär ett obehörigt röjande av en uppgift. Detta skulle medföra att man vid bedömningen av vägransgrundens styrka får hämta ledning från offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om uppgifter hos myndigheter som är verksamma inom samma område, se avsnitt 20.2 En sådan lösning knyter alltså prövningen av obehörighetsrekvisitet i vägransgrunderna till skaderekvisiten i motsvarande sekretess-

⁴ I avsnitt 24.3 finns en redogörelse för skaderekvisiten.

bestämmelser. Vidare innebär en sådan lösning att om en uppgift som omfattas av sekretess får lämnas med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse, är det inte fråga om ett obehörigt röjande enligt en vägransgrund att ge insyn i uppgiften med stöd av insynslagen, se avsnitt 20.2. Detta innebär sammantaget att en uppgift endast skyddas av en vägransgrund, om den hade varit sekretessbelagd i offentlig verksamhet inom samma område. Om en uppgift kan lämnas av en offentlig huvudman i enlighet med en sekretessbrytande bestämmelse skyddas uppgiften inte av vägransgrunden.

Lösningen bör därför enligt vår bedömning medföra att skyddet för samma uppgifter blir lika starkt oberoende av om de omfattas av en vägransgrund eller av en sekretessbestämmelse. Det innebär även att eventuella ändringar i sekretessbestämmelserna inte föranleder behov av motsvarande ändringar i vägransgrunderna. Vidare har enskilda huvudmän genom den tystnadsplikt som finns i 29 kap. 14 § skollagen redan att tillämpa förbud mot att obehörigen röja uppgifter och vid den prövningen ta ledning från relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen avseende tystnadspliktens omfattning, styrka och undantag. Det bör således redan finnas en viss vana hos de enskilda huvudmännen att tillämpa rekvisitet ”obehörigt röjande”.

Att använda rekvisitet ”obehörigt röjande” i vägransgrunderna är dock förenat med vissa nackdelar. Det innebär ett avsteg från vår utgångspunkt att vägransgrunderna bör utformas i likhet med sekretessbestämmelser, vilket medför att lagstiftningen blir mer komplicerad. Det innebär även att de som ska tillämpa vägransgrunderna måste lokalisera motsvarande sekretessbestämmelser och eventuella sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen för att kunna bedöma om insyn ska ges i en handling eller inte. I praktiken innebär detta en omväg till offentlighets- och sekretesslagen och systemet med vägransgrunder blir mindre lättillgängligt jämfört med lösningen att skriva skaderekvisiten i vägransgrunderna. Att i lagkommentarerna till vägransgrunderna noga ange vilken eller vilka sekretessbestämmelser som ledning ska tas ifrån vid en sådan prövning kan dock i någon mån underlätta för den som har att pröva en begäran om insyn. Vidare är begreppet ”obehörigen” inte reglerat och det kan inte uteslutas att viss begreppsförvirring kan uppstå, särskilt som vägransgrunderna inte är tystnadsplikter. Dessa nackdelar visar de generella svårigheter som finns i att skapa ett nytt

system för insyn i fristående förskolor, skolor och fritidshem som ska gälla parallellt med det system som redan finns för insyn i myndigheter i form av offentlighetsprincipen.

Trots de nackdelar som framkommit, anser vi att vägransgrundernas styrka bör utformas på så sätt att rätten till insyn inte gäller om det innebär ett obehörigt röjande av en uppgift. Vi bedömer att detta är det alternativ som i högst grad leder till överensstämmelse mellan skyddet för samma uppgifter i fristående och offentliga förskolor, skolor och fritidshem, och således bäst svarar mot utredningens krav. Detta är också i linje med utgångspunkten att intresset av skydd för en uppgift är lika starkt oavsett om uppgiften förekommer hos en offentlig eller enskild huvudman på skolområdet.

Det kan inte anses vara ett obehörigt röjande att ge insyn i en handling till den vars intresse skyddet i en vägransgrund gäller. Det samma gäller situationen när en enskild medger att insyn ges till någon annan i en handling som innehåller en uppgift som omfattas av en vägransgrund till skydd för den enskilde. De vägransgrunder som gäller till skydd för enskild hindrar således inte att insyn ges till den enskilde själv eller till någon annan om den enskilde har hävt skyddet i vägransgrunden till förmån för den som begärt insyn.

Enligt vårt förslag ska enskilda huvudmän som utgångspunkt ansvara för att de handlingar som omfattas av insynslagen bevaras i sju år från det att handlingen kom in eller skapades, se avsnitt 21.3. I förhållande till bevarande av allmänna handlingar hos myndigheter är detta en kort tid. Vi föreslår därför att vägransgrunderna inte ska innehålla någon begränsning av den tid som insyn högst kan vägras.

20.5 Vägransgrunder till skydd för enskilds förhållanden

20.5.1 Skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden i förskola, skola och fritidshem

Förslag: Rätten till insyn i en handling ska inte gälla om det innebär ett obehörigt röjande av uppgifter om en enskilds personliga förhållanden

- i förskola eller fritidshem,

- i skola i ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier,
- i skola som avser enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter, eller
- i gymnasieskola i ett ärende om mottagande till utbildning där distansundervisning används.

Inskränkningen ska inte gälla uppgifter om enskild som är eller har varit anställd av huvudmannen.

Rätten till insyn enligt insynslagen omfattar bl.a. handlingar hänförliga till elever och verksamhetsanknutna handlingar. I sådana handlingar kan det finnas uppgifter som vid ett röjande kan innebära skada för någon enskild. Detta gäller främst för elever, men även för vårdnadshavare och andra enskilda. Avsaknad av skydd för sådana uppgifter kan medföra att känsliga uppgifter om enskilda kan röjas vilket kan innebära ett väsentligt ingrepp i den personliga integriteten. Det finns därför ett berättigat intresse av att i en vägransgrund skydda uppgifter om enskildas personliga förhållanden i enskilda huvudmän.

Uppgifter som är känsliga för personal i fristående förskolor, skolor och fritidshem kan förekomma i handlingar som omfattas av rätten till insyn, särskilt avseende handlingsgruppen ”handlingar hänförliga till personal”. Sekretessen enligt 23 kap. OSL gäller inte till förmån för anställda i offentliga huvudmän eftersom personalen där är att betrakta som offentliga tjänstemän och inte enskilda i den mening som avses i bestämmelsen (se RÅ 81 2:51). Anställda hos enskilda huvudmän är inte offentliga tjänstemän utan enskilda.

För att skyddet för anställda i enskilda huvudmän ska motsvara det som finns för anställda i offentliga huvudmän bör vägransgrunden till skydd för enskilds personliga förhållanden i skolverksamhet inte gälla enskilda som är anställda av huvudmannen. Frågan om skydd för uppgifter om personliga förhållanden för enskilda som är anställda av den enskilda huvudmannen diskuteras i nästa avsnitt (20.5.2).

Sekretess i förskola

Bestämmelser till skydd för enskild i offentlig utbildningsverksamhet finns i 23 kap. OSL. Enligt 23 kap. 1 § OSL gäller sekretess i förskola för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Det är fråga om ett omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder presumtion för sekretess avseende uppgifter om enskildas personliga förhållanden i offentlig förskola.

Sekretess i fritidshem

I fritidshem gäller enligt 23 kap. 3 § OSL sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretess gäller även för annan uppgift i fritidshem om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

Sekretess i skola och gymnasieskola

I 23 kap. 2 § OSL regleras sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden i skola. Enligt första stycket gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. I andra stycket anges att sekretess gäller dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och gäller inte beslut i ärende. Slutligen anges i tredje stycket att sekretess gäller i andra fall än som avses i första och andra styckena för uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, om det av

särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

I offentliga skolor finns det således inget generellt starkt skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden. För vissa uppgifter om enskilds personliga förhållanden i elevhälsan finns det dock ett starkt skydd i form av ett omvänt skaderekvisit. Uppgifter som hänför sig till ärende om tillrättaförande eller om skiljande av en elev från vidare studier har ett svagare skydd, eftersom det raka skaderekvisitet innebär att det finns en presumtion för offentlighet. Slutligen gäller ett kvalificerat rakt skaderekvisit för uppgifter om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter, vilket innebär att särskilt mycket krävs för att sådana uppgifter ska skyddas av sekretess.

Det finns även en särskild bestämmelse i 23 kap. 2 a § OSL om sekretess i gymnasieskolan för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärende enligt 22 kap. 14 § skollagen om mottagande till utbildning där distansundervisning används, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Här gäller således ett rakt skaderekvisit. Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

Vägransgrundens omfattning

För att skyddet för enskildas integritet ska motsvara skyddet för enskildas personliga förhållanden i offentliga förskolor, skolor och fritidshem bör en vägransgrund införas med innebörden att insyn inte ska ges om det innebär ett obehörigt röjande av uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i skolverksamhet.

Även om rätten till insyn inte omfattar handlingar hänförliga till barn i förskola kan det förekomma uppgifter om enskilds personliga förhållanden i förskola i andra handlingstyper som omfattas av insynslagen, t.ex. i underlag för mottagande och urval av elever och barn. Vägransgrunden bör därför omfatta uppgift om enskilds personliga förhållanden i fristående förskola. Ett sådant generellt skydd finns för motsvarande uppgifter i offentlig förskola genom 23 kap. 1 § OSL.

Uppgifter om enskilds personliga förhållanden kommer att förekomma i handlingar som omfattas av rätten till insyn i fristående

fritidshem. Alla uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i offentliga fritidshem omfattas av skyddet i 23 kap. 3 § andra stycket OSL, som innehåller ett rakt skaderekvisit. Vägransgrunden bör därför också omfatta sådana uppgifter hos fristående fritidshem. Det ska påpekas att rätten till insyn inte omfattar handlingar i fritidshem hänförliga till särskild elevstödjande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats.⁵

Även vissa uppgifter om enskilds personliga förhållanden i fristående skolor bör omfattas av vägransgrunden.

Rätten till insyn omfattar dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder i skola. Hit hör uppgifter som hänför sig till ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sådana uppgifter skyddas i offentlig skola genom 23 kap. 2 § andra stycket OSL. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden. I handlingarna som omfattas av insynslagen kommer det även att förekomma uppgifter i skola om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Sådana uppgifter skyddas i offentlig skola genom 23 kap. 2 § tredje stycket OSL. Vägransgrunden till skydd för enskilds personliga förhållanden i fristående skola bör mot denna bakgrund omfatta uppgifter som hör till ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier samt om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter. Rätten till insyn omfattar dock inte handlingar i skola som hör till elevhälsan eller särskild elevstödjande verksamhet i övrigt och som inte är ett beslut. Uppgifter i sådana handlingar behöver därmed inte omfattas av vägransgrunden.⁶

Rätten till insyn gäller även i handlingstypen ”Underlag för mottagande av elever och barn”. I denna handlingstyp finns bl.a. handlingar i ett enskilt ärende som gäller ansökan och beslut om mottagande till gymnasieskola enligt 22 kap. 14 § skollagen. Sådana uppgifter skyddas i offentlig skola genom 23 kap. 2 a § OSL. Skyddet omfattar dock inte beslut i ärende. Motsvarande skydd bör finnas i vägransgrunden.

Sammantaget föreslår vi att vägransgrunden till skydd för enskilds personliga förhållanden i förskola, skola och fritidshem bör finnas i en särskild bestämmelse i insynslagen. Syftet med vägransgrunden är

⁵ För sådana uppgifter i offentlig fritidsverksamhet gäller skydd med ett omvänt skaderekvisit. Se 23 kap. 3 § första stycket OSL och avsnitt 19.2.10.

⁶ Jämför 23 kap. 2 § första stycket och andra stycket första meningen OSL.

att skyddet för sådana uppgifter i enskilda huvudmän ska motsvara det skydd som finns för motsvarande uppgifter i offentliga huvudmän. Vägransgrunden bör utformas så att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i vissa särskilt uppräknade fall. Vid tillämpning av obehörighetsrekvisitet bör ledning tas från de sekretessbestämmelser som gäller till skydd för enskilda i offentlig skolverksamhet i 23 kap. OSL.

20.5.2 Skydd för uppgifter om enskild i personaladministrativ verksamhet

Förslag: Rätten till insyn i en handling ska inte gälla om det innebär ett obehörigt röjande av uppgift om enskild i personaladministrativ verksamhet som hänför sig till urvalstester i ett ärende om anställning, kontaktuppgifter och liknande uppgifter eller annan uppgift om enskilds personliga förhållanden.

Om uppgifter om en enskild som är anställd av en enskild huvudman röjs kan det medföra skada eller men för den enskilde. Vi har i avsnitt 20.5.1 ovan bedömt att det kan förekomma uppgifter som är känsliga för personal i fristående förskolor, skolor och fritidshem i handlingar som omfattas av rätten till insyn samt att skyddet för anställda i enskilda huvudmän bör motsvara det som finns för anställda i offentliga huvudmän. I 39 kap. OSL finns sekretessbestämmelser till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet. De bestämmelserna omfattar uppgifter om anställda i offentliga huvudmän på skolområdet. Motsvarande skydd bör således finnas för anställda i enskilda huvudmän i form av en vägransgrund.

Enligt 39 kap. 1 § OSL första stycket gäller sekretess i personalsocial verksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent m.m., om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Detta starkare skydd gäller således endast uppgifter hos särskilt utpekade yrkeskategorier. När samma uppgifter finns hos andra befattningshavare gäller i stället andra stycket. Enligt andra stycket gäller sekretess i personalsocial verksamhet för

annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden än som anges i första stycket, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

I 39 kap. 2 § OSL första stycket anges att sekretess gäller i övrig personaladministrativ verksamhet än som anges i 1 § för dels uppgift om en enskilds hälsotillstånd, dels sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av en anställd, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Enligt andra stycket gäller sekretessen inte i ärende om anställning, om inte annat följer av bl.a. 5 a §. Sekretessen gäller vidare inte i ärende om disciplinansvar och inte heller beslut i annat ärende som avses i första stycket, dvs. beslut om omplacering eller pension.

I 39 kap. 3 § första stycket OSL anges att sekretess gäller i annat fall än som avses i 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Vidare anges i andra stycket att sekretess gäller i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgift om närstående till personalen, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider men.

Enligt 39 kap. 5 a § OSL gäller sekretess i ärende om anställning för uppgift som hänför sig till urvalstester, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon närstående till denne lider men.

Rätten till insyn enligt insynslagen omfattar vissa handlingar hänförliga till personal, bl.a. disciplinära beslut och utredningar i disciplinärenden samt beslut om omplacering och pensionering av en anställd. Uppgifter i sådana handlingar omfattas inte av sekretessbestämmelserna i 39 kap. OSL och bör således inte omfattas av vägransgrunden.

Även ansökningshandlingar och handlingar i ett anställningsärende omfattas av insynslagen. Sådana handlingar är normalt offentliga i offentligt bedriven skolverksamhet, med undantag för uppgifter som hänförs till urvalstester i enlighet med 39 kap. 5 a § OSL. Ett motsvarande skydd bör därför finnas i vägransgrunden. Det ska på-

pekas att skyddet för uppgifter i urvalstester även kan avse andra enskilda än anställda hos huvudmannen.

Vidare bedömer vi att det i personalscheman, som omfattas av rätten till insyn, kan förekomma uppgifter om enskilda personliga förhållanden eller enskilda kontaktuppgifter. Sådana uppgifter skulle kunna förekomma i även andra handlingstyper där rätten till insyn gäller, t.ex. ansöknings- och anställningshandlingar. Även uppgifter om närstående till den enskilde kan förekomma. I offentliga huvudmän skyddas sådana uppgifter genom 39 kap. 3 § första och andra stycket OSL. Motsvarande skydd bör därför finnas i vägransgrunden.

Övriga handlingar i personalakter, t.ex. utredning till grund för beslut om placering eller pensionering samt handlingar som hör till den personalsociala verksamheten, omfattas inte av insynslagen och behöver därför inte skyddas av vägransgrunden.

Vi bedömer sammantaget att vägransgrunden till skydd för enskild i personaladministrativ verksamhet bör finnas i en särskild bestämmelse i insynslagen. Vägransgrunden bör utformas så att rätten till insyn i en handling inte gäller om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift om enskild i personaladministrativ verksamhet som hänför sig till urvalstester i ett ärende om anställning, kontaktuppgifter och liknande uppgifter samt annan uppgift om enskilda personliga förhållanden. Syftet med bestämmelsen är att skyddet för uppgift om enskild i fristående skolaktörers personaladministrativa verksamhet ska motsvara det skydd som finns för samma uppgifter i offentliga skolaktörer. Vid tillämpning av obehörighetsrekvisitet bör ledning tas från de sekretessbestämmelser som gäller till skydd för enskilda i offentlig personaladministrativ verksamhet i 39 kap. OSL.

20.5.3 Skydd för uppgifter om enskilda hälsa eller sexualliv

Förslag: Rätten till insyn i en handling ska inte gälla om det innebär ett obehörigt röjande av uppgift som rör en enskilda hälsa eller sexualliv.

För uppgifter om enskild i offentlig skolverksamhet gäller, utöver de särskilda bestämmelserna i 23 kap. och 39 kap. OSL, även de generella sekretessbestämmelserna som finns i 21 kap. OSL. Det innebär bl.a. att sekretess enligt 21 kap. 1 § första stycket OSL gäller för

uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs.

Vi bedömer att det inte kan uteslutas att uppgifter om enskilds hälsa eller sexualliv kan förekomma i de handlingstyper som omfattas av rätten till insyn och samtidigt inte omfattas av någon annan vägransgrund. Det bör därför införas en särskild vägransgrund till skydd för sådana uppgifter. Syftet med vägransgrunden är att skapa ett skydd i enskilda huvudmän som motsvarar det som finns för samma uppgifter i offentliga huvudmän på skolområdet. Vid tillämpning av obehörighetsrekvisitet bör ledning tas från 21 kap. 1 § första stycket OSL.

20.6 Vägransgrunder till skydd för enskilds affärs- och driftförhållanden

20.6.1 Skydd för en enskild som trätt i affärsförbindelse med en huvudman

Förslag: Rätten till insyn i en handling ska inte gälla om det innebär ett obehörigt röjande av uppgifter om affärs- eller driftförhållanden hos någon enskild som trätt i affärsförbindelse med huvudmannen.

I förslaget till insynslag anges att rätten till insyn omfattar bl.a. vissa verksamhetsanknutna handlingar och räkenskapshandlingar, t.ex. avtal. I sådana handlingar kan det finnas uppgifter som vid ett röjande kan innebära skada för någon enskild som har trätt i affärsförbindelse med en enskild huvudman, t.ex. genom att någon annan som bedriver liknande verksamhet gynnas på bekostnad av den som uppgifterna gäller. Avsaknad av skydd för sådana uppgifter kan även medföra att enskilda aktörer blir mindre benägna att ingå affärsförbindelser med enskilda huvudmän. Det finns därför ett berättigat intresse av att skydda uppgifter om affärs- och driftförhållanden för enskilda som har trätt i affärsförbindelse med en enskild huvudman. Det bör således införas en vägransgrund där skyddets föremål är en enskild, som har trätt i affärsförbindelse med en huvudman, för uppgifter om den enskildes affärs- och driftförhållanden.

I 31 kap. 16 § OSL finns en bestämmelse till skydd för enskildas affärsförbindelser med myndigheter. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne i annat fall än som avses i vissa andra bestämmelser har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsens kvalificerade raka skaderekvisit innebär att det krävs särskilt mycket för att en uppgift ska vara sekretessbelagd.⁷

Skyddet i 31 kap. 16 § OSL omfattar uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos en enskild, som har trätt i affärsförbindelse med en offentlig förskola, skola eller ett offentligt fritidshem. Lika-behandlingsskäl talar för att uppgifter om enskilds affärs- och driftförhållanden ges ett likvärdigt skydd oavsett om den enskilde har trätt i affärsförbindelse med en offentlig eller en enskild huvudman. Vi kan inte se några skäl som talar för att styrkan på skyddet för enskilda som trätt i affärsförbindelse med en enskild huvudman bör vara annorlunda än det skydd som enskilda som trätt i affärsförbindelse med en offentlig huvudman åtnjuter.

Vi bedömer mot den här bakgrunden att det bör införas en vägransgrund som innebär att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av uppgifter om affärs- eller driftförhållanden hos någon enskild som trätt i affärsförbindelse med huvudmannen. Vid tillämpning av obehörighetsrekvisitet bör man beakta och ta ledning av 31 kap. 16 § OSL.

20.6.2 Skydd för huvudmannens affärs- och driftförhållanden

Förslag: En huvudman ska få vägra att ge insyn i en handling som innehåller uppgifter om huvudmannens affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att insyn i handlingen skulle innebära att någon som driver likartad rörelse gynnas på huvudmannens bekostnad.

Huvudmannens rätt att vägra insyn ska inte gälla i handlingar som gäller underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller lön.

⁷ I avsnitt 10.2 redogörs för 31 kap. 16 § OSL och för viss praxis avseende den bestämmelsen.

Enligt förslaget till insynslag omfattar rätten till insyn i handlingar hänförliga till personal, räkenskapshandlingar och verksamhetsanknutna handlingar hos enskilda huvudmän, se avsnitt 19.2–19.5. Handlingarna kan innehålla uppgifter om huvudmannens ekonomi och personalens anställningsförmåner. Det är exempel på uppgifter om den enskilde huvudmannens affärs- eller driftförhållanden. Röjande av uppgifter om en enskild huvudmans affärs- och driftförhållanden kan medföra ett gynnande av konkurrenter till huvudmannen på huvudmannens bekostnad. Det finns således ett behov av att skydda uppgifter om huvudmannens affärs- och driftförhållanden från insyn. Det följer även av direktiven att vi ska föreslå skyddsbestämmelser som ska gälla med hänsyn till enskildas ekonomiska intressen som motsvarar sekretessbestämmelser till skydd för det allmännas ekonomiska intresse.

Skyddet för det allmännas ekonomiska intresse regleras i 19 kap. OSL. I 1 § anges att sekretess gäller i en myndighets verksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Det handlar således om ett rakt skaderekvisit och presumtion för offentlighet. I kapitel 10, ”Särskilt om vissa sekretessbestämmelser”, finns en redogörelse för den bestämmelsen.

Vi bedömer att det inte behövs något skydd för uppgifter hos en enskild huvudman som har tillkommit eller inhämtats med anledning av en facklig förhandling, facklig stridsåtgärd eller rättstvist (jämför 19 kap. 6, 7 och 9 §§ OSL). Detta på grund av att de handlingstyper som omfattas av rätten till insyn svårligen kan antas innehålla uppgifter som tillkommit eller upprättas med anledning av en facklig åtgärd eller rättstvist. Det ska påpekas att handlingarna som omfattas av rätten till insyn till övervägande del antingen är författningsreglerade, i huvudsak hanteras i den offentligt bedrivna delen av skolväsendet eller bygger på bokföringslagens begrepp om räkenskapshandlingar.

Det finns inte någon annan bestämmelse i 19 kap. OSL än 1 § som är relevant att ha som utgångspunkt när det gäller att utforma en bestämmelse till skydd för enskildas ekonomiska intressen i insynslagen. Vi bedömer därför att en ordning där skyddet för uppgifter om enskildas ekonomiska intressen motsvarar skyddet som gäller i en myndighets affärsverksamhet enligt 19 kap. 1 § OSL bäst överensstämmer med direktivens krav. Mot denna bakgrund bör det införas en vägransgrund där skyddets föremål är uppgifter om den enskilde huvudmannens affärs- och driftförhållanden.

Till skillnad från övriga vägransgrunder syftar dock den här bestämmelsen till att skydda huvudmannens intressen mot insyn. Det kan inte anses vara obehörigt för en huvudman att ge insyn i uppgifter som omfattas av en vägransgrund till skydd för huvudmannen själv. Inte heller bör det finnas något hinder för en huvudman att välja att ge insyn i en handling även om det finns uppgifter i den som skyddas av en vägransgrund till skydd för huvudmannens intressen. Vägransgrunden bör mot denna bakgrund utformas så att tillämpningen är fakultativ för huvudmannen. Vidare bör vägransgrunden inte förses med rekvisitet ”obehörigt röjande” utan med ett skaderekvisit.

När det gäller hur starkt skaderekvisitet i vägransgrunden ska vara bör det i enlighet med direktiven vara lika starkt som i 19 kap. 1 § OSL. Sekretess gäller om det kan antas att någon som driver likartad rörelse gynnas på myndighetens bekostnad om uppgiften röjs. Det är alltså fråga om ett rakt skaderekvisit som är utformat för att skydda myndigheternas affärsverksamhet från insyn från konkurrenters sida.

Hos myndigheter gäller offentlighetsprincipen. Detta innebär som utgångspunkt att rätten att ta del av allmänna handlingar gäller alla sådana handlingar som finns hos myndigheter, och att den rätten endast begränsas genom sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Rätten till insyn enligt insynslagen gäller dock endast i handlingar som anges i ”listan” i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen (se kapitel 19). De handlingar som man kan få insyn i har således inskränkts. Om vägransgrunden förses med samma skaderekvisit som finns i 19 kap. 1 § OSL finns det därför en risk att rätten till insyn i enskilda huvudmäns affärs- och driftförhållanden inskränks i för stor omfattning. Detta är inte i linje med kraven i direktiven. För att balansera den inskränkning av rätten till insyn som redan har gjorts

genom övervägandena kring listan bedömer vi att skaderekvisitet bör vara svagare än det raka skaderekvisit som finns i 19 kap. 1 § OSL.

Vi förslår därför att insyn får vägras i en handling som innehåller uppgifter om huvudmannens affärs- eller driftförhållanden, om det av *särskild anledning* kan antas att insyn i handlingen skulle innebära att någon som driver likartad rörelse gynnas på huvudmannens bekostnad.

I 31 kap. 16 § OSL anges att sekretess gäller för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne i andra än i vissa uppräknade fall har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av *särskild anledning* kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Den bestämmelsen innehåller således samma kvalificerade skaderekvisit som vi föreslår ska gälla i här aktuell vägransgrund. Av förarbetena till regeln som motsvarande 31 kap. 16 § OSL i 1980 års sekretesslag framgår beträffande avvägningen mellan sekretess- och insynsintressena att det för lagrummets tillämpning bör krävas att det föreligger någon speciell omständighet eller särskilda förhållanden som kan åberopas som skäl för hemlighållande. Något krav på en mera ingående utredning bör emellertid inte ställas upp. Om en myndighet finner sig böra sätta tilltro till vad anbudsgivaren har uppgett om att handlingarnas offentliggörande kan befaras medföra skada för honom, bör något hinder för anbudshandlingarnas hemlighållande i regel inte anses föreligga. En viss avvägning bör alltid företas med hänsyn till offentlighetsintresset. En begäran om konfidentiell behandling, som framställs av en anbudsgivare men som inte närmare motiveras och inte heller har karaktären av ett anbudsvillkor, bör i regel inte föranleda beslut om handlingarnas hemlighållande.⁸

Vi bedömer att förarbetsuttalandena kan utgöra ledning vid tillämpningen av det kvalificerade skaderekvisitet i vägransgrunden. Det bör därför läggas stor vikt vid vad en enskild huvudman uppger om att ett utlämnande skulle innebära skada, vilket förutsätter att huvudmannen motiverar vad för skada som insyn i en handling kan medföra vid ett beslut att vägra insyn.

I den allmänna debatter förekommer påståenden om att enskilda huvudmän undviker att anta barn som uppfattas som mer resurskrävande och att anställa behörig personal för att hålla nere kostnaderna. Vi bedömer därför att insynsintresset är särskilt stort i enskilda

⁸ Jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 240 f.

huvudmän avseende handlingar som gäller underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller lön. Uppgifter om lön, namn och andra uppgifter om personal samt om presumtiva kunder (barn eller elever) kan dock utgöra affärs- eller driftförhållanden, och kan således omfattas av vägransgrunden under förutsättning att skaderekvisitet är uppfyllt.⁹ Offentliga huvudmän driver inte affärsverksamhet, vilket innebär att de till skillnad från enskilda huvudmän inte har affärs- och driftförhållanden, se avsnitt 10.5. En offentlig huvudman kan således inte vägra att lämna ut allmänna handlingar som innehåller uppgifter om mottagande och urval, anställningsförfarande eller lön med hänsyn till att uppgifterna utgör affärs- och driftförhållanden och skyddas av 19 kap. 1 § OSL.

Med hänsyn till det särskilda insynsintresse som finns i den här typen av handlingar samt intresset av likabehandling mellan fristående och offentliga huvudmän bedömer vi att en huvudman inte bör få vägra insyn i uppgifter om mottagande och urval, anställningsförfarande eller lön på grund av att uppgifterna utgör affärs- eller driftförhållanden. Detta innebär dock inte att insyn i sådana uppgifter inte kan vägras på grund av att de omfattas av någon annan vägransgrund. Exempelvis kan en uppgift i ett anställningsförfarande skyddas av vägransgrunden till skydd för uppgifter om enskilda personliga förhållanden i personaladministrativ verksamhet.

Det bör således införas en vägransgrund som innebär att en enskild huvudman ska få vägra att ge insyn i en handling som innehåller uppgifter om huvudmannens affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att insyn i handlingen skulle innebära att någon som driver likartad rörelse gynnas på huvudmannens bekostnad. Vid tillämpning av rekvisitet ”om det av särskild anledning kan antas” bör ledning tas av 31 kap. 16 § OSL. Huvudmannen bör dock inte ha rätt att vägra insyn i handlingar som gäller underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller lön.

⁹ Jämför kapitel 10.

21 Handläggning enligt insynslagen

I det här kapitlet redogör vi för de bestämmelser som vi föreslår ska gälla för handläggningen vid en begäran om insyn i en handling samt för bevarande av handlingar.

21.1 Handläggningen av en begäran om insyn

Förslag: Den huvudman som har en handling ska på begäran ge insyn i handlingen inom rimlig tid. Huvudmannen får bestämma på vilket sätt insyn i handlingen ska ges. Om det i en handling finns uppgifter som omfattas av någon av vägransgrunderna, ska insyn i handlingen ges i övriga delar. Om en huvudman anser att insyn i en handling inte ska ges, ska huvudmannen underrätta den som begär insyn i handlingen om det. Vill den som har begärt insyn i handlingen överklaga beslutet att inte att ge insyn ska han eller hon underrätta huvudmannen. Huvudmannen ska efter en sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut inom rimlig tid. Beslutet ska innehålla en överklagandehänvisning.

Bedömning: Det bör inte införas ett förbud för huvudmannen att fråga den som begär insyn vem han eller hon är.

21.1.1 Ansvaret ligger hos huvudmannen

Vi har ovan bedömt att den lämpligaste lösningen är att skyldigheten att ge insyn enligt insynslagen riktar sig till huvudmännen för de fristående förskolorna, skolorna och fritidshemmen se avsnitt 17.4.1. I den mångfald av associations- och ägarformer som finns i den enskilt bedrivna delen av utbildningsväsendet är den huvudman som

har tillstånd att bedriva verksamheten en aktör som är lätt att identifiera för varje skola. Därmed bör en begäran om insyn också riktas till huvudmannen. Det finns ingenting som hindrar att huvudmannen organiserar administrationen kring insyn enligt insynslagen på ett sätt som passar den egna organisationen. Ansvaret för att ge insyn, alternativt besluta om att inte ge insyn enligt en viss begäran, ligger dock alltid hos huvudmannen.

21.1.2 Insyn ska ges inom rimlig tid

Tidsfristen för att ge insyn är en annan aspekt av avvägningen mellan insynsintresset och den administrativa börda som insynslagen medför för de privata aktörerna. Från allmänhetens perspektiv är det naturligtvis av stort intresse att det går fort att få insyn. Samtidigt betonar våra direktiv att just kraven på tillgänglighet och skyndsamhet kan befaras bli mycket betungande eftersom många av verksamheterna är små. Mångfalden i storlek och organisationstyp gör att det är svårt att sätta en fast tidsgräns inom vilken en begäran om insyn måste ha behandlats. En begäran om insyn kan också omfatta allt från en enstaka handling till ett mycket stort antal handlingar. Vi föreslår därför att insyn ska ges inom den tid som är rimlig med hänsyn till omfattningen av begäran, huvudmannens organisation samt omständigheterna i övrigt.

Vi anser att rimlig tid i normalfallet innebär inom en vecka. Det gäller om begäran gäller ett begränsat antal handlingar och framställs under en del av året då verksamheten är i full gång (t.ex. under skolterminen). När det gäller okomplicerade framställningar av enstaka handlingar som inte omfattas av någon vägransgrund är det dock rimligt att huvudmannen tar ställning inom kortare tid än en vecka. Detta gäller särskilt större huvudmän. Samtidigt behövs det utrymme för andra situationer, som t.ex. då begäran om insyn avser ett stort antal handlingar eller om det av något skäl inte finns resurser att hantera en begäran inom en vecka, t.ex. för att det är skollov. Vid en bedömning av om en tidsutdräkt är rimlig eller inte kan verksamhetens förutsättningar och resurser spela in. Det bör dock krävas något utöver det vanliga för att en tidsfrist om en vecka ska få över-skridas. Det bör således vara relativt ovanligt att de allra största huvudmännen kan hävda att en längre tid än en vecka är rimligt. För de allra

minsta huvudmännen kan det dock finnas större utrymme särskilt under semestertid eller lov.

21.1.3 Huvudmannen får bestämma hur insyn ges

Huvudmannen bör få besluta hur insyn enligt insynslagen ska ges. Vi anser att det bidrar till att administrationen kring insynslagen blir så enkel som möjligt. I många fall kan det vara enklast för huvudmannen att ge insyn i handlingar i digitalt format.

Resultatet blir att det inte finns någon skyldighet för huvudmannen att ge insyn på något särskilt sätt. Det får dock betonas att det ligger i insynslagets natur att huvudmannen ska agera på det sätt som är enklast för såväl huvudmannen som för den som begär insyn. Huvudmannen kan välja att ge insyn genom att sökanden kommer till huvudmannens lokaler. Troligen har många små verksamheter inte möjlighet till det. Därför har vi valt att inte ge allmänheten en rätt till insyn på det sättet.

21.1.4 Insyn ska ges i så stor utsträckning som möjligt

Handläggningsreglerna innehåller också ett förtydligande av att insyn ska ges i så stor utsträckning som möjligt. En handling som innehåller en uppgift som träffas av en vägransgrund omfattas alltså av insynen, förutom i den del där uppgiften finns. Det innebär att sökanden ska få insyn i handlingen med den känsliga uppgiften borttagen. I den situationen bör det framgå var den borttagna uppgiften funnits. Därmed inskränks insynen så lite som möjligt och sökanden har en bättre möjlighet att använda sin rätt att överklaga ett beslut om avslag på en begäran om insyn.

21.1.5 Underrättelse och avslagsbeslut

Eftersom beslut om att inte ge insyn i en viss handling kan överklagas, ska huvudmannen underrätta den som begär insyn om sitt ställningstagande och på begäran lämna ett skriftligt avslagsbeslut. Det har framförts till utredningen att just detta moment framstår som krävande för vissa enskilda aktörer utan vana av att fatta myndig-

hetsbeslut. För att rätten till insyn ska vara en verklig rättighet, som går att utkräva via överklagande, går det dock inte att undvika skyldigheten för huvudmännen att meddela sådana beslut. Se mer om våra överväganden i denna del i avsnitt 22.6.

21.1.6 Sammanfattning

Vi bedömer att de bestämmelser om handläggning och bevarande av handlingar samt systemet med en lista över handlingar som förslaget till insynslag innehåller lättar de enskilda huvudmännens administrativa börda. De innebär dock begränsningar av rätten till insyn på så sätt att den inte gäller alla handlingar. Vidare medför reglerna begränsningar av hur snabbt det är möjligt att få begärda handlingar eller på vilket sätt man har rätt att ta del av dem. Vårt förslag innebär dock en rätt till insyn i relativt många handlingar hos en enskild huvudman och tydliga rättigheter för den som vill göra sin rätt till insyn gällande. Vi utvecklar för- och nackdelar med förslaget samt ekonomiska och övriga konsekvenser av förslaget i avsnitten 26 och 28.

21.1.7 Det bör inte införas något frågeförbud

En del av rätten att ta del av allmänna handlingar är det s.k. frågeförbudet i 2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen (TF). En myndighet får inte på grund av att någon begär att få ta del av en allmän handling efterforska vem denne är eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran i större utsträckning än vad som behövs för att myndigheten ska kunna pröva om det finns hinder mot att handlingen lämnas ut. Syftet med bestämmelsen är att underlätta för enskilda att använda sin rätt att ta del av allmänna handlingar. Bestämmelsen får till följd att en myndighet aldrig kan fråga efter identitet eller syfte hos den som begär att få ta del av en offentlig allmän handling i myndighetens lokaler.

Utgångspunkten för vårt förslag till insynslag är att försöka åstadkomma så god insyn som möjligt i enskilda huvudmän samtidigt som den administrativa bördan för dessa inte blir alltför betungande. Ur likvärdighetssynpunkt skulle det således vara en fördel om även den som begär insyn enligt insynslagen som huvudregel har rätt att vara anonym. En sådan rätt skulle, på samma sätt som för handlings-

offentligheten, också underlätta för den som vill nyttja sin rätt till insyn. Ett frågeförbud innebär alltså att rätten till insyn blir starkare.

Eftersom vi i förslaget till insynslag även ska väga in konsekvenserna för de enskilda huvudmännens administrativa börda finns det dock vissa problem med att införa ett frågeförbud. Det första är kopplat till att vi föreslår att det är huvudmannen som har ansvar för att avgöra på vilket sätt insyn i en handling ska ges. Vi har ovan diskuterat att det troligen ofta kommer att ske genom att handlingen skickas med e-post till den som begärt insyn. I en sådan situation måste huvudmannen ha möjlighet att fråga efter kontaktuppgifter. Även om lagen skulle innehålla en rätt till anonymitet, skulle den rätten därmed i praktiken bli ganska urholkad. Vårt förslag om att huvudmannen ska ha rätt att ta en avgift i förskott, förutsätter också att huvudmannen kan fråga den som begär insyn om identitetsuppgifter.

Enligt vårt förslag avgränsas rätten till insyn genom listan på handlingstyper i lagen. Möjligheten till insyn i enskilda huvudmän är således mera begränsad än den som finns hos offentliga huvudmän genom handlingsoffentligheten. Även andra förslag i lagen som syftar till att minska den administrativa bördan, t.ex. den begränsade tiden för bevarande medför att rätten till insyn kan sägas vara mindre långtgående jämfört med handlingsoffentligheten enligt tryckfrihetsförordningen. Mot den bakgrunden framstår det som rimligt att inte heller införa en rätt till anonymitet.

Ytterligare en effekt av att den som begär rätt till insyn inte har rätt att vara anonym skulle kanske kunna vara att det i viss utsträckning innebär ett skydd för de enskilda huvudmännen mot begäran som sker enbart för att orsaka besvär eller skada för huvudmannen. Den typen av ansökningar när det gäller allmänna handlingar har bedömts vara relativt ovanliga. Under vårt och tidigare utredningsarbete har det dock kommit fram att vissa huvudmän känner oro för många och omfattande begäran om handlingar i rent trakasserisyfte. Detta utgör enligt vår mening inte ensamt ett tillräckligt skäl för att avstå från anonymitetsskydd i insynslagen. Det kan dock vara en positiv effekt av att, utifrån det resonemang som förts ovan, inte föreslå en rätt till anonymitet i insynslagen.

21.2 Avgift för kopior

Förslag: Huvudmannen får ta ut en avgift om insynen avser handling med tio eller fler sidor. Avgiften får tas ut i förskott och ska beräknas på motsvarande sätt som avgiften för allmänna handlingar i avgiftsförordningen (1992:191).

Rätten för huvudmannen att ta ut en avgift är en annan sida av regleringen av det sätt som huvudmannen väljer att ge insyn på. Sannolikt är det i många fall så att det enklaste sättet är att sända handlingarna digitalt till den som begär insyn. Samtidigt kan själva arbetet med att ta fram handlingarna och kontrollera om någon vägransgrund är tillämplig vara tidskrävande, särskilt om det är ett stort material. Vi har valt att reglera möjligheten att ta ut en avgift på motsvarande sätt som den schablon som används i avgiftsförordningen. Det är inte lämpligt att i en lag som riktar sig till enskilda hänvisa till en förordning som endast ska tillämpas av statliga myndigheter. Vårt förslag innebär därmed att sättet för beräkning av avgiften ska framgå direkt av insynslagen.

Som har nämnts ovan så finns det andra möjliga principer för avgiftsuttag, särskilt vad gäller digitalt material. Ur vårt perspektiv gäller det dock att hitta en enkel reglering som utgör en rimlig balans mellan rätten till insyn och rätten till ersättning för det arbete som huvudmannen måste utföra för att tillgodose rätten till insyn. Rätt att ta ut avgift som motsvarar den i avgiftsförordningen bedömer vi i nuläget vara den lösning som bäst tillgodoser dessa krav. Enligt vårt förslag är rätten till insyn begränsad till de handlingstyper som anges i lagen. Dessa är generellt av den karaktären att vi bedömer att det inte bör bli några problem att ta betalt per sida även för handlingar som finns i ett digitalt format.

På samma vis som enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, bör huvudmannen i ett enskilt fall kunna kräva att sökanden ska betala avgiften innan insyn ges. En huvudman får alltså inte fatta ett generellt beslut om att alltid kräva betalning innan rätt till insyn ges. Förskottsbetalning kan aktualiseras om begäran om insyn omfattar ett stort antal handlingar eller annars är särskilt omfattande eller resurskrävande. Huvudmannen kan, om den anser att rätt till förskottsbetalning finns i ett enskilt fall, avvakta med att ge insyn till dess att betalningen har skett. En sådan ordning gör att en

enskild huvudman har ett visst skydd mot framställningar om insyn som är särskilt omfattande eller som upprepas gång efter gång.

Det bör anmärkas att det som huvudmannen bestämmer om avgift eller förskottsbetalning inte kan överklagas i sig. Däremot kan det bli föremål för tillsyn. Insynslagen bygger på principerna om rätt till insyn samt enkel administration. Huvudmannen bör således ha anledning att se till att systemet för avgifter och förskottsbetalningar är så enkelt att hantera som möjligt.

21.3 Tiden för bevarande av handlingar

Förslag: Huvudmannen ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i sju år från det att handlingen kom in till huvudmannen eller skapades hos denne. För elevlösningar gäller dock att huvudmannen inte behöver bevara dem längre än till dess det betyg för vilket lösningen utgör underlag är satt eller, för lösningar som inte är underlag för betyg, till utgången av det läsår under vilket lösningen kom till.

Regleringen av huvudmannens skyldighet att bevara handlingar är ännu en balansakt mellan insynsintresset och den administrativa bördan. Utgångspunkten enligt våra direktiv är att det finns samma behov av insyn i den privat bedrivna delen av skolväsendet som i den offentliga delen. Efterfrågan på information från de enskilda huvudmännen, och intresset av att kunna genomföra likvärdiga granskningar, har också bekräftats från de journalister som vi har pratat med. Det är givet att ju längre handlingar bevaras, desto bättre tillgodoses allmänhetens intresse av insyn. När det gäller handlingar i det offentliga verksamhet, anger arkivlagen (1990:782) att de ska bevaras för att tillgodose rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt forskningens behov.

I många fall är bevarandet av handlingar relevant för den som har handlingen. Den behövs för att kunna ta tillvara ekonomiska eller rättsliga intressen, för att utveckla verksamheten eller för att fullgöra skyldigheter som gäller enligt lag eller avtal. Detta talar för att det inte skulle behövas en särskild regel om bevarande av handlingar i insynslagen. För att syftet med insynslagen ska uppnås måste det

finnas relevanta handlingar. De bör även finnas kvar över tid för att insynen inte ska bli alltför urholkad. Detta behov av bevarande är således ett annat än det som gäller för verksamhetens egna intressen. Detta talar således med styrka för att insynslagen måste innehålla ett krav på bevarande av handlingar som ska omfattas av insynslagen.

Ett krav på bevarande enligt insynslagen innebär att aktörerna som omfattas av insynslagen får en ny administrativ uppgift. Omfattningen av denna uppgift påverkas i hög grad av hur länge handlingarna ska bevaras. För att bevara handlingar på papper eller andra fysiska medium krävs utrymme och vissa andra materiella förutsättningar. Ju längre handlingarna ska bevaras, desto större resurser krävs. Även bevarande av digitalt material kräver resurser som blir mera omfattande över tid. Det gäller t.ex. teknik för att ändra format så att det digitala formatet blir lämpligt att långtidslagra.

Intresset av insyn talar således för ett långt bevarande medan önskan att begränsa den administrativa bördan talar för en kortare tid. Intresset av en enkel regel väger också tungt. Vi gör bedömningen att det är nödvändigt med en regel om bevarande för att rätten till insyn inte ska bli alltför innehållslös. Frågan är då hur länge handlingarna ska bevaras för de syften som anges i insynslagen.

För vissa av de handlingstyper som vi föreslår ska omfattas av insynslagen finns det redan krav på bevarande. För räkenskapsinformation gäller t.ex. enligt bokföringslagen (1999:1078) att den ska bevaras i sju år. Även om det inte finns en uttrycklig regel om bevarande kan det i praktiken finnas starka skäl för en enskild aktör att bevara handlingar så länge ett barn eller en elev finns kvar i verksamheten och kanske något längre. Ett exempel på sådana handlingar är åtgärdsprogram för en elev som ska ges särskilt stöd (se avsnitt 5.2.2).

Valet av tid för bevarande enligt insynslagen skulle kunna utgå från en lagstadgad tidsfrist. Ett annat sätt att se på det är att utgå från hur länge ett barn eller en elev finns i huvudmannens verksamhet. Ytterligare en tidsfrist skulle kunna vara fem år eftersom den förekommer i olika skolsammanhang.¹

En tidsfrist kopplad till barnet eller eleven har flera nackdelar. Den skulle medföra olika lång bevarandetid för olika aktörer. Därmed blir tillämpningen av regeln relativt komplicerad vilket inte är

¹ Innan det fanns en bestämmelse om bevarande av elevlösningar på nationella prov var utgångspunkten att de borde bevaras i fem år. Även i SOU 2011:33, *Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barn och elevers bästa*, föreslogs fem år.

förenligt med önskan om ett så enkelt regelverk som möjligt. Vidare skulle en sådan regel endast vara relevant för vissa handlingstyper (handlingar hänförliga till barn/elever). Därmed skulle regelverket behöva innehålla kompletterande regler om bevarande för andra handlingar.

Fem år är kortare än den lagstadgade tidsfristen i bokföringslagen. Beträffande räkenskapsmaterial skulle en tidsfrist om fem år således sakna relevans. Det framstår redan av det skälet som mera svårt att tillämpa en tidsfrist i insynslagen som är kortare än sju år. Vi föreslår därför att de handlingar som omfattas av insynslagen ska bevaras i sju år från utgången av det kalender år som handlingarna kom in till huvudmannen eller skapades hos denna. Insynslagen innebär dock att insyn ska ges i de handlingar som omfattas av insyn så länge de finns hos huvudmannen. Om huvudmannen således bevarar en handling längre än sju år efter dess tillkomst, omfattas den alltså av insyn. Detta gäller inte om handlingen endast finns som säkerhetskopior, se avsnitt 18.2.

De enskilda huvudmännen kan sannolikt använda eller inspireras av sina rutiner för bevarande av räkenskapsinformation i arbetet med bevarande av handlingar enligt insynslagen.

Som framgått ovan är vår utgångspunkt att tiden för bevarande av handlingar enligt insynslagen ska vara enhetlig. Flera olika tidsfrister skulle skapa otydlighet såväl för den som vill använda rätten till insyn som den enskilde huvudmannen.

Beträffande en handlingstyp föreslår vi dock en avvikande regel för bevarande. Det beror på att vi gör bedömningen att den administrativa bördan av att bevara handlingarna annars skulle bli så stor att det inte skulle vara möjligt att låta handlingstypen omfattas av rätten till insyn. Den handlingstyp som avses är elevlösningar som inte gäller nationella prov, se avsnitt 19.2.2. Beträffande dessa föreslår vi att de inte ska behöva bevaras sedan det relevanta betyget är satt. Om elevlösningen inte är underlag för betyg ska den i stället bevaras till utgången av det läsår under vilket lösningen kom till. Ramarna för när ett läsår börjar och slutar finns i 3 kap. 2–3 §§ skolförordningen (2011:185) och 3 kap. 1–2 §§ gymnasieförordningen (2010:2039). Dagen för läsårets slut ska inom de angivna ramarna vara beslutad av huvudmannen.

Tiden för bevarande motsvarar den som ofta tillämpas i offentligt bedriven skola.² Det krävs inte särskilt mycket fantasi för att föreställa sig att det under enbart ett läsår kan vara fråga om ett relativt stort antal elevlösningar även i en inte särskilt stor skola. Vi anser att intresset av att i vart fall under viss tid ha rätt till insyn i elevlösningar överväger nackdelarna med att ha en särskild regel för bevarande beträffande dessa.

Vi har övervägt att införa en regel om vad som ska ske med handlingar om en huvudman upphör med sin verksamhet. För att tillgodose allmänhetens insyn i verksamheten borde insynen i handlingarna inte upphöra för att verksamheten gör det. Insynen skulle t.ex. kunna upprätthållas genom att handlingarna lämnas till den kommunala arkivmyndigheten i den kommun där verksamheten bedrivits. Där blir handlingarna allmänna handlingar och rätten till insyn kvarstår därmed.

En sådan reglering skulle dock kunna leda till flera problem. Bl.a. skulle det kunna uppstå flera gränsdragningsproblem kring vad som avses med att verksamheten upphör. Vidare skulle ett övertagande av handlingar innebära en kostnad för den kommunala arkivmyndigheten. En reglering om att den enskilde huvudmannen skulle betala för överlämnandet av handlingar framstår som mycket långtgående. Det innebär inte heller någon garanti för att betalning sker eftersom en verksamhet kan upphöra på grund av att den har gått i konkurs. Vi gör därmed bedömningen att den administrativa börda och de kostnader för de kommunala arkivmyndigheterna en regel om överlämning skulle innebära, inte uppväger vinsterna för insynen.

En del av de handlingar som kommer att omfattas av insynslagen, eller uppgifter ur sådana handlingar, kommer, även om insynslagen införs, att även finnas hos myndigheter. Hos myndigheterna är de därmed allmänna handlingar eller ingår i allmänna handlingar. Det gäller t.ex. uppgifter som inom ramen för informationsförsörjningen på skolområdet i dag lämnas till SCB. Om förslagen i denna utrednings delbetänkande (SOU 2023:21, *Informationsförsörjning på skolområdet – Skolverkets ansvar*) genomförs kommer insamlingen i stället att hanteras av Skolverket. För en genomgång av de handlingstyper eller uppgifter som samlas in inom ramen för informationsförsörj-

² *Bevara eller gallra – Råd för kommuners och regioners utbildningsväsende, gallringsråd nr 2*, Riksarkivet och Sveriges kommuner och regioner.

ningen på skolområdet hänvisas till delbetänkandet. Dessutom bevaras betygshandlingar av kommunerna.

21.4 Handlingarna ska hållas ordnade och vårdas

Förslag: Handlingar som omfattas av rätten till insyn enligt insynslagen ska under bevarandetiden hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser syftet med insynslagen.

Under den tid som handlingarna ska bevaras, ska de hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser syftet med insynslagen.

I det offentliga skolväsendet gäller att handlingar som inte omfattas av sekretess inte behöver registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats (5 kap. 1 § tredje stycket OSL). Detta kan t.ex. innebära att sådana handlingar finns inlagda i tidsföljd i en akt eller att handlingarna annars är ordnade enligt något system som gör det lätt för en utomstående att skaffa sig en överblick över vilka handlingar som finns.³ Det är sannolikt så att detta undantag till registreringsskyldigheten har störst betydelse i myndigheter där det förekommer många pappershandlingar.⁴

Det finns en stor mångfald vad gäller informationshanteringen inom det enskilda skolväsendet. Målsättningen med den ordning som vi föreslår är att informationshanteringen ska kunna anpassas till insynslagen oavsett i vilken grad handlingarna är digitala eller av papper. Det centrala är att handlingarna systematiseras så att de enskilda huvudmännen har förutsättningar att ge insyn inom rimlig tid till den som begär det. En god ordning underlättar också att fatta beslut om att inte ge insyn.

Att handlingarna ska vårdas innebär att de ska skyddas mot förstöring, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. Det innebär att handlingarna måste skyddas mot yttre faktorer som brand eller fukt. Det innebär också att informationssystem för bevarande av handlingar måste ha en viss nivå av säkerhet så att systemet inte drabbas av tekniska problem eller att handlingar försvinner av någon annan anledning.

³ *Kommentar till OSL 5:1 st. 3* (Norstedts Juridik).

⁴ *Ibid.*

Att hålla sina handlingar ordnade och att vårda dem är rimligen nödvändigt även för den enskilda huvudmannens egen verksamhet. Vidare utgår förslaget till lista från handlingstyper som enligt olika lagar måste finnas hos en enskild huvudman. Beträffande räkenskapsmaterial innehåller bokföringslagen t.o.m. vissa krav på hur materialet ska bevaras. Insynslagen innebär således inte att det ställs helt nya krav på de enskilda huvudmännen när det gäller att hålla handlingar ordnade och bevarade. Inte ens behovet av att någorlunda snabbt kunna plocka fram handlingar och ge insyn i dem bör ställa helt nya krav på de enskilda huvudmännen. Att kunna plocka fram handlingar snabbt bör vara värdefullt även för huvudmannens egen verksamhet och i förhållande till t.ex. myndigheter som utövar tillsyn eller fattar beslut om tillstånd.

22 Kontroll över efterlevnaden av insynslagen

22.1 Inledning

Enligt direktiven ska vi överväga vilken typ av kontroll som bör utövas när det gäller efterlevnaden av det nya regelverket för fristående förskolor, skolor och fritidshem. Vi ska även analysera för- och nackdelar med olika alternativ för att kontrollera att det nya regelverket följs, såsom överklagande eller tillsyn, samt lämna alternativa förslag till kontroll.

22.2 Myndighetsutövning samt straff- och skadeståndsansvar

Bedömning: Enskilda huvudmäns tillämpning av insynslagen utgör myndighetsutövning. Det medför att reglerna om tjänstefel i brottsbalken (1962:700) samt reglerna om skadestånd vid fel eller försummelse vid myndighetsutövning i skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga.

22.2.1 Begreppet myndighetsutövning

Med begreppet myndighetsutövning avses utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande.¹ Det handlar alltså om beslut som är uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till enskilda. Beslutet har sin grund i offentligrättslig reglering, fattas en-

¹ Se prop. 2016/17:180 s. 46 ff. samt där angivna referenser.

sidigt, är bindande och den enskilde befinner sig i beroendeställning i förhållande till beslutsfattaren.²

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får enligt 12 kap. 4 § regeringsformen endast överlämnas åt privaträttsliga subjekt och enskilda individer med stöd av lag. Lagstöd för att en fristående förskola, skola eller ett fritidshem kan ha uppgifter som innefattar myndighetsutövning finns i 2 kap. 5 § skollagen (2010:800).

22.2.2 Insynslagen innebär en rätt till insyn

Enligt 1 kap. 1 § första stycket i vårt förslag till insynslag har enskilda och myndigheter rätt att få insyn i de handlingar som anges i lagen hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. I andra stycket anges att i ett enskilt fall får rätten till insyn endast inskränkas i enlighet med vägransgrunderna i den lagen (se 3 kap. insynslagen). I 1 kap. 2 § insynslagen anges att de enskilda huvudmännen är skyldiga att ge insyn begärda handlingar enligt bestämmelserna i lagen. I 2 kap. insynslagen anges vilka handlingstyper som rätten till insyn omfattar. Vidare finns i 4 kap. insynslagen bestämmelser som reglerar förfarandet vid en begäran om insyn, bl.a. inom vilken tid en begäran ska besvaras och under vilka förutsättningar som huvudmannen har rätt att ta ut en avgift.

Det handlar således om en i lag preciserad rätt att få insyn i vissa handlingar och en korresponderande skyldighet för de enskilda huvudmännen att tillgodose denna rätt. Genom de i lag angivna vägransgrunderna samt förfarandereglererna begränsas handlingsutrymmet för de enskilda huvudmännen när det gäller framställningar om att få insyn i handlingar, vilket samtidigt stärker de enskildas rätt. Vår bedömning är därför att insynslagen har karaktären av en rättighetslag (jämför avsnitt 17.2 och 17.3).

² För en fördjupad redogörelse kring begreppet myndighetsutövning och dess konsekvenser, se Hellners & Malmqvist, *Förvaltningslagen med kommentarer*, 3:e uppl. Norstedts Juridik, 2010, s. 25 ff. och Ragnemalm, *Förvaltningsprocessrättens grunder*, 10:e uppl. Jure förlag, 2014 s. 41 ff.

22.2.3 Insynslagen är en offentlighetsrättslig reglering

Det finns en generell uppdelning i svensk lagstiftning mellan civilrättslig lagstiftning och offentlighetsrättslig lagstiftning, som framgår av 8 kap. 2 § första stycket 1 och 2 regeringsformen (RF). I första punkten talas om föreskrifter om enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Därmed åsyftas främst civilrätten. I andra punkten talas om förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Den punkten avser främst den offentliga rätten. Att klart slå fast var gränsen går mellan offentlighetsrättsliga och privaträttsliga regler är dock mycket svårt (jämför prop. 1997/98:44 s. 58).

Ett sätt att avgöra om ett regelsystem är att hänföra till antingen 8 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 RF – dvs. om regelsystemet är civilrättsligt eller offentlighetsrättsligt – är att jämföra de inledande formuleringarna i punkterna.³ Första punkten talar om enskild och andra punkten om det allmänna. En rättsregel som kan åberopas av en enskild gentemot en annan enskild är således privaträttslig, medan en regel som kan åberopas endast av eller mot en representant för det allmänna är offentlighetsrättslig. Avgörande för om en regel kategoriseras som privaträttslig eller offentlighetsrättslig blir med denna metod således vilken rättsföljd eller sanktion som är direkt knuten till rättsregeln. Om en regel är sanktionerad med t.ex. straff eller av att en tillsynsmyndighet kan gripa in med förbud är regeln offentlighetsrättslig. Till föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes bör räknas sådana föreskrifter som en enskild person med framgång direkt kan åberopa mot andra enskilda i domstol och som kan leda till att enskilda förpliktas att erlagga exempelvis skadestånd.

Föreskrifterna i insynslagen medför en rättighet för enskilda och myndigheter att få insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän för förskolor, skolor och fritidshem. Att lagen reglerar ett förhållande mellan privata rättssubjekt samt att lagen kan åberopas av en enskild gentemot en annan enskild för att få insyn i en handling talar för att lagen ska betraktas som en civilrättslig reglering.

³ Se prop. 2015/16:89 s. 15 ff. Det ska påpekas att propositionen inte är förarbete till grundlag.

Det finns dock flera omständigheter som talar för att insynslagen är av offentligrättslig karaktär. De fristående förskolorna, skolorna och fritidshemmen är privata rättssubjekt som offentliga förvaltningsuppgifter innefattande myndighetsutövning har överlåtits till. De är behöriga att fatta beslut med stora konsekvenser för enskilda, t.ex. om betyg och avstängning. Aktörernas primära uppgift – att bedriva utbildning och undervisning – är av allmänt intresse avseende såväl förskola, skola som fritidshem.⁴

Vidare är verksamheterna skattefinansierade och regleras i skollagen. Insynslagen reglerar alltså insyn i offentligt finansierad och reglerad verksamhet. Skyldigheten att ge insyn följer med huvudmannens ansvar att bedriva utbildningsverksamhet. De enskilda huvudmännen är således visserligen privaträttsliga subjekt, men har genom överlämnade förvaltningsuppgifter och myndighetsutövning, finansiering samt lagreglerad verksamhet en stark offentligrättslig prägel.⁵ Insynslagen reglerar inte enskilda rättssubjekts ekonomiska förhållanden. Den innehåller vidare en direkt riktad skyldighet för de enskilda huvudmännen att ge insyn i handlingar enligt bestämmelserna i lagen.

De enskilda huvudmännen omfattas också av Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommunernas tillsyn. Det gäller även deras tillämpning av insynslagen, se avsnitt 22.4.2 nedan. Rättsföljden av ett ingripande från Skolinspektionen eller en kommun kan bl.a. bli anmärkning eller föreläggande (se 26 kap. skollagen). Ett ingripande innebär dock inte att en enskild kan rikta ett direkt skadeståndskrav mot den enskilda huvudmannen (jämför prop. 2015/16:89 s. 16).

Sammantaget bedömer vi att insynslagen är av offentligrättslig art snarare än civilrättslig.

22.2.4 Rätten till insyn enligt insynslagen har vissa likheter med den grundlagsfästa handlingsoffentligheten

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheter. Denna princip om handlingsoffentlighet är en central del av offentlighetsprincipen.

⁴ Se 1 kap. 2 § regeringsformen artikel 2 i protokollet till den Europeiska konventionen till skydd för de mänskliga rättigheterna och prop. 2017/18:218 s. 52 ff. och 57.

⁵ Jämför SOU 1983:61 s. 169 ff. och prop. 1986/87:151 s. 156 om Stockholms fondbörs.

Handlingsoffentligheten har genom 2 kap. 3 och 4 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, utsträckts till att också gälla handlingar hos vissa privaträttsliga subjekt. Syftet med handlingsoffentligheten är bl.a. att ge allmänheten insyn i myndigheternas verksamheter. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa intressen, bl.a. skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Dessa begränsningar finns i form av sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Enligt direktiven till utredningen motsvarar behovet av insyn i den privat bedrivna verksamheten inom skolväsendet det som finns i det offentliga skolväsendet. I vårt förslag till insynslag har enskilda och myndigheter rätt till insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän inom skolväsendet, vilket i viss mån liknar rätten att ta del av allmänna handlingar i 2 kap. 1 § TF. Syftet är att ge insyn i juridiska, ekonomiska och pedagogiska förhållanden i den verksamhet som de enskilda huvudmännen ansvarar för. Vägransgrunderna i insynslagen syftar likt sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen till att skydda känsliga uppgifter.

22.2.5 Tillämpning av insynslagen utgör myndighetsutövning

Vi har ovan bedömt att insynslagen är en offentlighetsreglering. Lagen medför befogenhet för enskilda huvudmän att ensidigt bestämma om rätten för enskilda och myndigheter att få insyn i vissa handlingar hos de enskilda huvudmännen. Den innehåller en korresponderande skyldighet för huvudmännen att ge insyn i handlingar i enlighet med den lagen. Det finns även vissa likheter mellan insynslagens syfte och utformning och lagstiftningen om utlämnande av allmänna handlingar. Tillämpning av reglerna om utlämnande av allmänna handlingar utgör myndighetsutövning. Det gäller även för de privaträttsliga subjekt som har att tillämpa det regelverket.⁶

Vi bedömer att det finns starkt stöd för att de enskilda huvudmännens tillämpning av insynslagen utgör myndighetsutövning.

⁶ Se t.ex. prop. 1993/94:48 s. 22, JO 2003/04 s. 426 och JO 2004/05 s. 423.

22.2.6 Straff- och skadeståndsansvar

Vår bedömning att tillämpning av insynslagen innefattar myndighetsutövning innebär att reglerna om tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700), BrB, samt reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga.

Enligt 20 kap. 1 § BrB kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller andra omständigheter är att anse som ringa, ska inte dömas till ansvar. Eftersom i vart fall de fristående skolorna redan i dag har ansvar för viss myndighetsutövning, t.ex. betygssättning, är denna bestämmelse redan tillämplig på dem.

Skadeståndsansvar kan aktualiseras för staten eller en kommun om skada orsakas vid myndighetsutövning under vissa i 3 kap. 2 § skadeståndslagen angivna förhållanden. Enligt regeln uppstår ersättningskyldighet vid skador som räknas upp i punkt 1 orsakade vid myndighetsutövning ”i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar”. Därmed kan verksamheter som inte faller direkt inom den statliga eller kommunala sfären omfattas av bestämmelsen. Syftet är att fånga in situationen där en verksamhet som hör till det område som naturligt kännetecknas av myndighetsutövning privatiseras.

22.3 Utgångspunkter för kontroll av insynslagen

Enligt utredningens direktiv ska vi analysera för- och nackdelar med olika alternativ för att kontrollera att det nya regelverket följs, såsom överklagande eller tillsyn, samt lämna alternativa förslag till kontroll.

Det finns många tänkbara alternativ och kombinationer för att kontrollera efterlevnaden av insynslagen. Exempelvis kan ett nytt tillsynsorgan eller ett allmänt ombud för enskilda inrättas. Överklagande kan ske till allmän förvaltningsdomstol, till en nyinrättad partsammansatt nämnd eller specialdomstol. Vidare kan Skolinspektionens roll och sanktionsmöjligheter förändras.

Att inrätta ett nytt tillsynsorgan, ett allmänt ombud eller någon annan form av särskild kontrollfunktion för insynslagen skulle kunna ha vissa fördelar. Den största är att det går att försäkra sig om att ett sådant organ har specifik kunskap om förhållandena inom skolväsendet. Det skulle kunna ske genom att knyta organet till Skolverket eller Skolinspektionen. I ett sådant organ skulle det också kunna finnas representanter från privat bedriven förskola, skola och fritidshem.

Det finns dock även flera problem med att ha en specifik kontrollfunktion för insynslagen. Ett är att det i stället för att utgå från att aktörerna inom skolväsendet bör behandlas så lika som möjligt så skulle de behandlas olika utifrån sin organisationsform. Ett annat problem skulle kunna vara att det blir svårare att dra nytta av rättstillämpning eller praxis som utvecklats inom de nuvarande kontrollorganen. Ytterligare ett problem skulle kunna vara att kostnaderna för att inrätta nya verksamheter blir högre jämfört med att i stället använda redan befintliga strukturer.

Det är tillsyn, överklagande och en kombination av dessa två som vi identifierar som lämpliga när det gäller kontroll över efterlevnaden av insynslagen. Kontroll genom tillsyn och överklagande kan dock utformas på olika sätt. Vi kommer därför att nedan redogöra för olika för- och nackdelar med tillsyn och överklagande samt hur vi bedömer att en ändamålsenlig kontroll av efterlevnaden av insynslagen bör utformas.

Kontroll av hur insynslagen tillämpas ska tillgodose flera olika behov. Dels bör kontrollen bidra till att enskilda kan utöva sina rättigheter enligt lagen, dels till att kontrollera att de enskilda huvudmännen fullgör sina skyldigheter enligt lagen. Detta bör i sin tur vägas mot intresset av att hålla nere den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen och kostnaderna för det allmänna. Lagstiftningen bör också vara lättillgänglig. Av kostnads- och effektivitets-skäl samt för att undvika att göra lagstiftningen mer komplex bör befintliga och inarbetade kontrollsystem användas i första hand samt nya överprövningsinstanser, tillsynsmyndigheter m.m. undvikas.

22.4 Tillsyn

22.4.1 Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns tillsynsansvar

Bedömning: Riksdagens ombudsmäns och Justitiekanslerns tillsynsansvar omfattar enskilda huvudmäns tillämpning av insynslagen.

Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) har för riksdagens respektive regeringens räkning tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Varken JO eller JK har som huvudregel rätt att utöva tillsyn över privata aktörer, såvida det inte avser förvaltningsuppdrag som innefattar myndighetsutövning.

Under JO:s tillsyn står i första hand statliga och kommunala myndigheter samt tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter. Bolag, stiftelser och andra privaträttsliga organ, t.ex. fristående skolor, faller utanför myndighetsbegreppet. I övrigt omfattar tillsynen den som innehar en tjänst eller ett uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet.⁷ Det innebär att även de som inte är befattningshavare vid statliga eller kommunala myndigheter, men som utövar offentlig myndighet, ingår i tillsynskretsen.⁸ I förarbetena betonas även att en person som i sin anställning hos ett privaträttsligt subjekt har anförtrotts myndighetsutövning står under JO:s tillsyn.⁹

JO:s tillsynsområde begränsas därmed till verksamhet i enskilda organ som innebär myndighetsutövning och inte verksamheten som sådan. Eftersom fristående förskolor, skolor och fritidshem inte är myndigheter och personalen vid dessa inte kan anses vara tjänstemän eller andra befattningshavare vid en myndighet, står de aktörerna under JO:s tillsyn endast om och när de utför uppgifter som innefattar myndighetsutövning. JO har till utredningen uppgett att JO har tillsyn över de delar av fristående skolors verksamhet som utgör myndighetsutövning samt att för det fall det hos fristående förskolor

⁷ 14 § lagen (2023:499) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-instruktionen).

⁸ *SvJT 100 år* (festschrift) s. 416 ff.

⁹ Se SOU 1985:26 s. 150.

och fritidshem förekommer verksamhet som är att betrakta som myndighetsutövning även över sådan verksamhet.¹⁰

I skolverksamheten förekommer flera beslut som innefattar myndighetsutövning, t.ex. beslut om betyg, åtgärdsprogram, ledighet och disciplinära åtgärder. Sådana beslut förekommer även i fristående skolor, vilket innebär att myndighetsutövning sker även där.¹¹ Även inom förskola och fritidshem kan myndighetsutövning förekomma, t.ex. vid beslut om omsorg på obekvämlig arbetstid eller utökad tid på förskola.

Under JK:s tillsyn står andra som, utan att vara knutna till statlig myndighet, innehar tjänst eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning.¹² JK:s tillsynsuppgifter är i huvudsak likalydande med JO:s tillsynsansvar enligt 14 § JO-instruktionen. JK har till utredningen uppgett att till den del fristående förskolor, skolor och fritidshem ägnar sig åt myndighetsutövning omfattas verksamheterna av JK:s tillsyn, men att några sådana tillsynsärenden inte har förekommit samt att det inte har funnits anledning att överväga att reglera skadeståndsanspråk avseende en fristående skolas myndighetsutövning.¹³

Sammantaget står fristående förskolor, skolor och fritidshem under JO:s och JK:s tillsyn såvitt gäller beslut där myndighetsutövning ingår. Ovan har vi bedömt att enskilda huvudmäns beslut enligt insynslagen utgör myndighetsutövning. JO och JK kan därmed utöva tillsyn över sådana beslut.

22.4.2 Tillsyn enligt skollagen

Bedömning: Skolinspektionens och kommunernas tillsynsansvar omfattar enskilda huvudmäns tillämpning av insynslagen.

I 26 kap. skollagen finns bestämmelser om tillsyn och ingripanden vid tillsyn. Med tillsyn avses enligt 2 § en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. I till-

¹⁰ Uppgift från JO i augusti 2023.

¹¹ *SvJT 100 år* (festskrift) s. 416 ff.

¹² 3 § 3 lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn.

¹³ Uppgift från JK i augusti 2023.

synen ingår att fatta de beslut om åtgärder som kan behövas för att den huvudman som bedriver verksamheten ska rätta fel som upptäckts vid granskningen.

Enligt 26 kap. 3 § första stycket 1 skollagen har Skolinspektionen tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som regleras i skollagen. Hit hör fristående skolor och fritidshem som anordnas vid en fristående skolenhet. Enligt första stycket 4 har Skolinspektionen även tillsyn över hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §. Enligt andra stycket gäller inte första stycket om tillsynen är en särskild uppgift för en annan tillsynsmyndighet. Som exempel kan nämnas Integritetsskyddsmyndighetens tillsyn över hantering av personuppgifter.

En kommun har enligt 26 kap. 4 § skollagen tillsyn över förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt, dvs. fristående fritidshem som inte anordnas vid en fristående skolenhet med förskoleklass, grundskola eller anpassad grundskola. Skolinspektionen utövar i sin tur tillsyn över hur kommunerna fullgör sitt ansvar för tillsyn över de fristående förskolorna och fritidshemmen.

I förarbetena till skollagen anges att tillsynsområdet avser verksamheten och inte är begränsat till enbart efterlevnaden av skolförfattningarna.¹⁴ Detta innebär att tillsynsmyndigheten även kan utöva tillsyn från ett mer allmänt förvaltningsrättsligt perspektiv. I ett ärende som rör en skolfråga kan även finnas inslag som t.ex. rör tillhandahållande av en allmän handling enligt 2 kap. TF. JK och JO har inte något sådant särskilt tillsynsområde som medför att Skolinspektionens tillsynsansvar begränsas på grund av 26 kap. 3 § andra stycket.

Skolinspektionen och kommunerna har således att genom tillsyn gemensamt granska och kontrollera att de fristående förskolorna, skolorna och fritidshemmen uppfyller de krav som följer av lag. Insynslagen medför en lagstadgad skyldighet för de enskilda huvudmännen att ge insyn i vissa handlingar enligt bestämmelserna i den lagen. Att Skolinspektionens och kommunernas tillsynsansvar inte är begränsat till skolförfattningarna innebär enligt vår bedömning att de även har tillsyn över de enskilda huvudmännens efterlevnad av insynslagen. JK och JO har inte något sådant särskilt tillsynsområde som medför att Skolinspektionens tillsynsansvar begränsas på grund av 26 kap. 3 § andra stycket.

¹⁴ Se prop. 2009/10:165 s. 895.

Skolinspektionen och kommunerna kommer således sammantaget att ha tillsyn över de enskilda huvudmännens tillämpning av insynslagen.

22.4.3 Fördelar med tillsyn

Tillsyn bedrivs och regleras på ett stort antal samhälls- och rättsområden. Detta innebär att förhållandena och förutsättningarna för olika tillsynsverksamheter varierar. Tillsyn kan dock beskrivas som en självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.¹⁵

I Tillsynsutredningen (SOU 2002:14 s. 139 f.) anges att syftet med tillsyn bl.a. är att skydda medborgarnas gemensamma intressen, särskilt inom områden som omfattar den enskilde individens rättigheter. De normer som styr tillsynen avser att värna rättssäkerhet och effektivitet i verksamheter som är av stor betydelse för medborgarna. Genom tillsynen har de ansvariga myndigheterna en rätt och en skyldighet att vid behov ingripa mot förhållanden, handlingar, processer m.m. som strider mot intressen som har reglerats i lag. Tillsynen har också en vid prövningsram och kan omfatta granskning av förfarandefrågor. Tillsyn kan på så sätt bidra till legalitet, legitimitet, rättssäkerhet, effektivitet och demokrati.¹⁶ Dessa intressen bör vara lika starka oberoende av om den myndighetsutövning som granskas utförs av en offentlig eller privat aktör.¹⁷

Kontroll genom tillsyn när det gäller efterlevnaden av insynslagen kan således medföra att de enskilda huvudmännens beslut enligt den lagen blir granskade samt att eventuella brister kommer fram, blir utredda och synliggjorda. Sådan kontroll kan också stärka både insynslagens och de fristående aktörernas legitimitet. Kontrollen kan även anses ha demokratiska syften, genom att tillsynen avser att granska om insynslagen tillämpas i enlighet med i demokratisk ordning fattade beslut.

¹⁵ Skr. 2009/10:79 s. 1.

¹⁶ SOU 2015:46 s. 64.

¹⁷ Prop. 1986/87:151 s. 148.

En annan fördel med att kontrollera efterlevnaden av insynslagen genom tillsyn är att tillsynsmyndigheterna utifrån anmälningar eller egna initiativ kan granska de enskilda huvudmännen, och således göra kontrollen mer lättillgänglig för den enskilde. Detta särskilt som alla enskilda inte har förmåga att själva hävda sin rätt.

22.4.4 Nackdelar med tillsyn

Regeringen har pekat på flera generella brister i den offentliga tillsynen.¹⁸ Inom vissa områden finns ett otydligt eller svagt samband mellan tillsyn och tillsynsorganens tillgång till sanktioner. De tillgängliga sanktionerna är ibland inte anpassade till eventuella brister. Vidare kan tillsynen inom ett och samma verksamhetsområde utövas av flera tillsynsorgan med överlappande eller motstridiga uppdrag. Samordningen mellan olika tillsynsorgan kan ha brister i fråga om arbetsformer och metoder för tillsynen, vilket kan medföra olägenheter för tillsynsobjekten. Det kan också vara svårt att bedriva tillsyn på grund av låg prioritering och otydliga regelverk. Följderna blir att tillsynen ofta blir passiv, att sanktioner inte alltid tillämpas och att tillsynen tenderar att bli en dialog i stället för verklig kontroll. Det förekommer även brister i uppföljning av tillsynsbesluten.¹⁹

Vidare har den enskilde vid granskning i form av tillsyn liten möjlighet att få ett tillsynsärende initierat samt möjlighet att få rätt i sak, t.ex. att få en nekad begäran enligt insynslagen omprövad och beviljad.

Företrädare för enskilda huvudmän har under utredningen uttryckt farhågor för att godkännande för verksamheten kan komma att återkallas om det vid Skolinspektionens eller kommunernas tillsyn uppmärksammas bristande efterlevnad av insynslagen. För att en tillsynsmyndighet ska få återkalla ett godkännande krävs dock bl.a. att missförhållandet är allvarligt.²⁰ I förarbetena framhålls att det i tidigare fall där ett godkännande har återkallats har handlat om samtidigt förekommande brister rörande exempelvis undervisning och lärande, extra anpassningar och särskilt stöd, trygghet och studiero, åtgärder mot kränkande behandling, bedömning och betygssättning

¹⁸ Skr. 2009/10:79 s. 5 ff.

¹⁹ Se t.ex. Riksrevisionens granskning "Skolinspektionens uppföljning av brister i skolor", RIR 2019:6.

²⁰ Se 26 kap. 13 § första stycket 2 och 26 kap. 15 § skollagen (2010:800).

samt systematiskt kvalitetsarbete. Bedömningen av om det föreligger missförhållanden som allvarligt rubbar förutsättningarna för verksamheten förutsätter en helhetsbedömning i det enskilda fallet.²¹ Vår bedömning är att bristande efterlevnad av insynslagen sällan kan anses vara ett allvarligt missförhållande eller att detta kommer vara en vägande grund i en sådan helhetsbedömning.

Det ska även noteras att Skolinspektionen får, när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun, förbjuda huvudmannen att driva verksamheten vidare under motsvarande förutsättningar som gäller vid återkallelse av godkännande för fristående huvudmän.

Fristående förskolor, skolor och fritidshem står redan i dag under JO:s och JK:s tillsyn såvitt gäller beslut där myndighetsutövning ingår (se avsnitt 22.4.1]). Något sådant ärende har ännu inte prövats i sak av JK.²² JO har i några ärenden kritiserat enskilda huvudmän för skolor för exempelvis brister vid hanteringen av överklaganden, men någon närmare utredning av en anmälan mot fristående förskolor eller fritidshem har inte företagits.²³ Det har även tidigare konstaterats att det finns luckor i JO:s tillsyn över fristående skolor.²⁴ Därtill är JO:s och JK:s tillsyn extraordinär.

Skolinspektionens tillsynsansvar omfattar offentliga förskolors, skolors och fritidshems tillämpning av regelverket om utlämnande av allmänna handlingar. Den tillämpningen blir dock sällan eller aldrig föremål för tillsyn, då Skolinspektionen i första hand granskar aktörernas regelefterlevnad i förhållande till skollagstiftningen.²⁵ Det föreligger därmed en risk att även enskilda huvudmäns beslut enligt insynslagen inte kommer att bli föremål för tillsyn i någon större omfattning från varken JO, JK, Skolinspektionen eller kommunerna. I förlängningen innebär det även att det framstår som ännu mindre sannolikt att bristande tillämpning av insynslagen kan komma att ligga till grund för beslut om återkallelse av godkännande.

Det ska dock poängteras att insynslagen har vissa likheter med regelverket om utlämnande av allmänna handlingar när det gäller bakomliggande syfte och utformning samt att JO kan ha större in-

²¹ Prop. 2021/22:45 s. 32–33.

²² Uppgift till från JK till utredningen i augusti 2023.

²³ Uppgift från JO till utredningen i augusti 2023. Se även JO:s beslut i dnr 1970-2018, 6268-2017 och 278-2017.

²⁴ *SvJT 100 år* (festskrift) s. 416.

²⁵ Uppgift från Skolinspektionen i juni 2023.

tesse av att granska tillämpningen av den lagen än t.ex. betygsättning och annan myndighetsutövning på skolområdet.

Tillsyn över efterlevnaden av insynslagen kommer att medföra ökade kostnader för samhället. Tillsynen kommer även att medföra ökad administration och kostnader för de fristående förskolorna, skolorna och fritidshemmen. Hur omfattande dessa ökade kostnader kan bli är svårt att bedöma.

22.5 Överklagande

22.5.1 Fördelar med överklagande

Det huvudsakliga syftet med att kunna överklaga beslut är att bereda enskilda rättssäkerhet genom att säkerställa en opartisk överprövning av enskilda ärendens lagenlighet samt trygga en riktig, rättvis och likformig praxis.²⁶ Överprövningsinstanserna ska skydda enskilda mot ingripanden som inte är förenliga med svensk rätt och samtidigt medverka till att enskilda kan genomdriva de rättigheter som finns enligt lag.²⁷

Kontroll av insynslagen genom att beslut enligt lagen kan överklagas ger enskilda möjlighet att få rätt i det enskilda fallet, t.ex. genom att överprövningsinstansen bestämmer att begärd insyn ska ges. Det skulle även innebära att enskilda själva kan initiera mål och få sina sakfrågor prövade. Genom överprövning kan opartiska överinstanser granska att de enskilda huvudmännens beslut enligt insynslagen är korrekta och bidra till att lika fall behandlas lika. Möjlighet att överklaga skulle således utgöra en viktig rättssäkerhetsgaranti för enskilda, ge enskilda tillgång till ett effektivt rättsmedel samt bidra till ökad legitimitet för insynslagen och likformig praxis.

En möjlighet att överklaga beslut enligt insynslagen skulle också kunna bidra till att utveckla och göra tydligt hur lagen ska tillämpas, vilket är av särskild vikt mot bakgrund av att det handlar om ett helt nytt regelverk. Om överinstansens avgöranden sprids, kan andra aktörer få ledning i hur de ska tillämpa insynslagen. Det gäller inte endast den aktör som fattat det överklagade beslutet utan även övriga aktörer som kan behöva hantera likartade frågeställningar.

²⁶ Prop. 1983/84:120 s. 13, prop. 1997/98:101 s. 48 f. och SOU 1994:117 s. 142.

²⁷ Prop. 1997/98:101 s. 48.

22.5.2 Nackdelar med överklagande

För att enskilda ska kunna dra nytta av fördelarna med överprövning av beslut enligt insynslagen behöver de själva kunna hävda sin rätt och överklaga besluten. Alla enskilda har inte denna förmåga.

Företrädare för fristående förskolor, skolor och fritidshem har lyft fram att det skulle vara betungande för dem att behöva skriva överklagbara beslut enligt insynslagen.

Även om vår målsättning, i enlighet med utredningens direktiv, är att insynslagen ska vara lättillgänglig så kommer det att uppstå situationer där juridiken är komplicerad eller som av andra skäl är betungande för de enskilda huvudmännen. Det kan t.ex. vara svårt att avgöra om en handling omfattas av rätten till insyn. Det kan även förekomma framställningar där flera vägransgrunder gör sig gällande eller som avser ett stort antal handlingar. Det handlar också om ett helt nytt regelverk som kommer att ställa nya krav på de enskilda huvudmännen, särskilt inledningsvis. De enskilda huvudmännens beslut enligt insynslagen kommer således i många fall att gälla komplicerade frågor eller vara betungande av andra anledningar.

När en enskild huvudman fattar beslut enligt insynslagen, t.ex. beslutar att inte ge insyn i en handling, förutsätter vi att aktören anser sig ha grund för beslutet. Att därefter formulera ett skriftligt överklagbart beslut innebär således endast att skriva ner de grunderna. Vår bedömning är alltså att det främst är själva tillämpningen av insynslagen som i det enskilda fallet kan bli komplicerat och betungande för den enskilda huvudmannen, och inte att sedan skriva ner grunderna för det beslut som redan har fattats.

Enskilda huvudmän fattar redan i dag överklagbara beslut, t.ex. om avstängning.²⁸ I vart fall de fristående skolorna bör således ha viss vana av att skriva överklagbara beslut, vilket i sin tur i någon mån bör underlätta vid skyldigheten att utforma överklagbara beslut enligt insynslagen. Vi bedömer därför sammantaget att den ökade administrationen avseende att skriva överklagbara beslut inte bör bli särskilt betungande för de enskilda huvudmännen, även om tillämpningen av insynslagen i enskilda fall kommer att ställa stora krav.

En ordning där beslut enligt insynslagen kan överklagas kommer att leda till ökade kostnader för det allmänna, särskilt för överprövningsinstanserna. Det är svårt att bedöma hur stora de kostnaderna

²⁸ Se 28 kap. 6 § skollagen (2010:800).

kommer att bli. Det skulle även medföra en viss ökad administration för de enskilda huvudmännen. I det sammanhanget kan dock noteras att den som har fattat ett överklagbart beslut som rör utlämnande av allmänna handlingar inte är motpart i domstol om beslutet överklagas. En liknande ordning i insynslagen skulle minska den administrativa påverkan av att beslut kan överklagas.

22.6 Olika alternativ att kontrollera efterlevnaden av insynslagen

Förslag: Den som har begärt insyn får överklaga ett beslut av en enskild huvudman att helt eller delvis vägra insyn i en handling.

Ett överklagande av ett sådant beslut ska prövas av kammarrätten.

Bedömning: Enskilda huvudmäns beslut enligt insynslagen bör vara föremål för tillsyn av JO, JK, Skolinspektionen och kommunerna.

22.6.1 Tillsyn

Vi har ovan gått igenom olika för- och nackdelar med kontroll genom tillsyn (avsnitt 22.4.3–4). De för- och nackdelarna gäller vid alternativet att kontrollera efterlevnaden av insynslagen genom tillsyn. Om myndighetsutövning och beslut enligt insynslagen skulle undantas från tillsyn skulle de rättssäkerhets-, legalitets- och legitimitetsintressen som tillsynen syftar till att stärka gå förlorade. Starka skäl talar därmed för att de enskilda huvudmännens tillämpning av insynslagen ska kontrolleras genom tillsyn.

Det kan övervägas vilken eller vilka myndigheter som ska utöva tillsyn av efterlevnaden av insynslagen. Ett skäl till att införa en ny tillsynsmyndighet är att Skolinspektionen och kommunerna i första hand granskar skolornas regelefterlevnad i förhållande till skollagstiftningen samt att JO och JK inte granskar fristående förskolor, skolor eller fritidshem i någon större omfattning, se avsnitt 22.4 ovan. Det kan därmed finnas en risk att enskilda huvudmäns beslut enligt insynslagen i praktiken inte kommer att bli föremål för tillsyn i någon

större omfattning från varken JO, JK, Skolinspektionen eller kommunerna. Genom en ny tillsynsmyndighet skulle även ansvarsområdet för tillsynen av efterlevnaden av insynslagen tydliggöras.

Det finns dock starka skäl emot att tillsynen ska utföras av någon annan än JO, JK, Skolinspektionen och kommunerna. Vi har ovan bedömt att de enskilda huvudmännens beslut och tillämpning av den nya insynslagen – enligt nu gällande reglering – kommer att bli föremål för tillsyn från JO och JK samt Skolinspektionen och kommunerna, se avsnitt 22.4.1 och 22.4.2). En annan ordning för tillsyn av efterlevnaden av insynslagen skulle inte vara samstämmigt med det befintliga regelverket för tillsyn över skolväsendet och skulle medföra ett mer komplext regelverk.

De offentliga förskolornas, skolornas och fritidshemmens tillämpning av regelverket om utlämnande av allmänna handlingar står under tillsyn från JO, JK och Skolinspektionen. En målsättning är att offentliga och enskilda aktörer i så stor utsträckning som möjligt ska ha en likartad reglering. Därför bör de enskilda huvudmännens beslut enligt insynslagen enligt vår bedömning vara föremål för tillsyn på motsvarande sätt som offentliga aktörers tillämpning av regelverket om utlämnande av allmänna handlingar.²⁹ Vidare är Skolinspektionen och kommunerna vana att granska aktörer inom skolväsendet. En av JO:s och JK:s huvuduppgifter är att granska myndighetsutövning och efterlevnaden av regelverket om utlämnande av allmänna handlingar. Det regelverket har vissa likheter med insynslagen. Att införa en ny tillsynsmyndighet för att kontrollera efterlevnaden av insynslagen skulle med stor sannolikhet medföra högre kostnader i förhållande till att låta de organ som redan granskar de enskilda huvudmännen utföra tillsynen.

Sammantaget bedömer vi att efterlevnaden av insynslagen bör kontrolleras genom tillsyn samt att tillsynen bör utövas av JO och JK respektive av Skolinspektionen och kommunerna.

22.6.2 Överklagande

Vi har ovan gått igenom olika för- och nackdelar med kontroll genom överklagande, se avsnitt 22.5.1–2. De för- och nackdelarna gäller vid alternativet att kontrollera efterlevnaden av insynslagen genom över-

²⁹ Jämför prop. 2009/10:165 s. 203.

klagande. Om beslut enligt insynslagen inte kan överklagas kommer de rättssäkerhets-, legalitets- och legitimitetsintressen som kan tillgodoses på detta sätt att gå förlorade.

Det finns således starka skäl till att beslut enligt insynslagen bör kunna överklagas, vilket leder till frågan *vilka* beslut som bör kunna överklagas. Rätten för enskilda och myndigheter att få insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän inom skolväsendet är den centrala delen av insynslagen. Utan möjlighet att överklaga en enskild huvudmans beslut att helt eller delvis vägra insyn riskerar rätten till insyn att bli tandlös. Det är också centralt för en rättighet att den är utkrävbar genom en garanterad möjlighet att överklaga beslutsorganets ställningstagande till den enskildes framställning (jämför avsnitt 17.2).

Utöver att besluta huruvida insyn ska ges i en handling eller inte kan de enskilda huvudmännen besluta om vissa förfarandefrågor enligt insynslagen, t.ex. hur insyn ska ges. Sådana beslut inverkar dock inte på själva rätten till insyn enligt insynslagen. Samtidigt skulle möjligheten att överklaga sådana beslut medföra ökade kostnader för både samhället och de enskilda huvudmännen. Vår bedömning är att intresset av att kunna överklaga förfarandebeslut inte väger tyngre än de högre kostnaderna och den ökade administrationen som detta skulle medföra. Det ska påpekas att det inte heller enligt offentlighets- och sekretesslagen finns möjlighet att överklaga formen för utlämnandet eller andra förfarandebeslut.

En enskild bör således få överklaga ett beslut av en enskild huvudman att vägra insyn i en handling för den enskilde. Vi har inte funnit några bärande skäl som talar mot att myndigheter bör ha samma möjlighet.³⁰ Även myndigheter bör således få överklaga beslut på samma sätt som enskilda.

En möjlighet är att den som anser sig bli lidande av att insyn ges ska kunna överklaga ett sådant beslut. För en sådan ordning talar intresset av skydd för den personliga integriteten samt för affärs- och driftförhållanden. Andra fördelar är ett mer allsidigt beslutsunderlag till grund för besluten samt att prejudikatbildningen skulle kunna bli mer allsidig. För att en sådan rätt att överklaga inte ska bli verkningslös behöver dock den enskilda huvudmannen som tagit emot framställningen kommunicera ärendet innan beslut fattas. Beslutet bör vidare inte få verkställas före de som berörs av beslutet har delgetts det. Den som berörs av beslutet bör även vid ett överklagande ha

³⁰ Jämför prop. 1981/82:186 s. 59 f. och prop. 1979/80:2 Del A s. 365 f.

möjlighet att framställa ett inhibitionsyrkande. En sådan ordning skulle dels kraftigt kunna fördröja insyn, dels kunna utnyttjas i förhållningssyfte.³¹ Detta skulle således inte vara förenligt med det starka intresset av att prövningar enligt insynslagen sker snabbt. Dessutom skulle en sådan ordning innebära en större administrativ börda för enskilda huvudmän. Vår bedömning är att de visserligen beaktansvärda fördelar som kan följa av att den som anser sig vara lidande om insyn ges i en handling kan överklaga ett sådant beslut inte väger tyngre än intresset av att prövningar enligt insynslagen kan ske snabbt.

En annan fråga är om den enskilda huvudman som fattat det överklagade beslutet ska vara part i överprövningen. För detta talar de enskilda huvudmännens intresse av skydd för sina affärs- och driftförhållanden, en mer allsidig prejudikatbildning samt ett mer allsidigt beslutsunderlag för överprövningsinstansen. En sådan ordning skulle dock ofrånkomligen innebära längre handläggningstid i överprövningsförfarandet, vilket inte är förenligt med intresset av snabbhet i processen. Ordningen skulle även medföra en större administrativ börda för de enskilda huvudmännen och högre kostnader för överprövningsinstanserna. Vi bedömer att intresset av en snabbare överprövningsprocess samt lägre administrativ börda och kostnader väger så tungt att den enskilda huvudmannen som fattat det överklagade beslutet inte bör vara part i överprövningsprocessen.

Beslut enligt insynslagen kan överprövas av domstol eller en särskild nämnd. Vår bedömning att insynslagen har karaktären av en rättighetslag talar för att beslut enligt lagen ska överklagas genom förvaltningsbesvär, dvs. till allmän förvaltningsdomstol (jämför avsnitt 17.2).

Insynslagen har vissa likheter med lagstiftningen om utlämnande av allmänna handlingar. Kammarrätterna har lång erfarenhet av att tillämpa regelverket om utlämnande av allmänna handlingar. För att främja rättssäkerheten bör beslut enligt insynslagen överprövas av en instans som är tillräckligt kompetent för uppgiften.³² Det framstår därför som lämpligt att beslut enligt insynslagen överklagas till samma instans som beslut enligt regelverket om utlämnande av allmänna handlingar, dvs. till kammarrätt.³³ Vidare bedömer vi att lagstiftningen blir mindre komplicerad om reglerna om överklagande

³¹ Jämför prop. 1975/76:160 s. 203 f.

³² Jämför prop. 1983/84:120 s. 13.

³³ Se 6 kap. 8 § OSL.

av beslut enligt insynslagen i så stor utsträckning som möjligt motsvarar reglerna i offentlighets- och sekretesslagen. Även behovet av en likformig praxis för beslut enligt offentlighets- och sekretesslagen respektive insynslagen ger stöd för att besluten ska överprövas av samma instans.

En ordning där förvaltningsrätterna är första överprövningsinstans skulle kunna medföra större möjlighet till materiellt riktiga beslut genom överprövning i flera led. Genom att överklagande sker direkt till kammarrätt bör dock en snabbare handläggning, mer enhetlig praxis samt lägre kostnader för samhället åstadkommas jämfört med om överklagande först sker till förvaltningsrätt eller till någon annan domstol eller nämnd. Vi kan inte se några andra skäl som talar för att beslut enligt insynslagen bör överklagas till förvaltningsrätt som första instans eller någon annan domstol eller nämnd än kammarrätterna.

Beslut enligt insynslagen bör således överprövas av kammarrätt som första instans. Kammarrättens avgörande kan i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen, som endast har att pröva överklagandet om prövningstillstånd meddelas.³⁴

Överklagande av en huvudmans beslut att inte ge insyn i en handling bör ske skriftligen och ges in till den huvudman som har fattat beslutet. I överklagandet bör den som överklagar ange vilket beslut som överklagas och på vilket sätt denne vill att beslutet ska ändras.³⁵

Vi föreslår således att efterlevnaden av insynslagen bör kontrolleras genom möjlighet att överklaga beslut enligt lagen. Endast beslut som innebär att insyn helt eller delvis inte ges i en handling bör kunna överklagas. Endast den enskilde eller den myndighet som har begärt att få insyn bör kunna överklaga beslutet. Vidare bör endast den som överklagar beslutet vara part i överprövningen. Kammarrätterna bör vara första instans i överprövningen.

22.6.3 En kombination

Ett tredje alternativ för att kontrollera att insynslagen följs är att de enskilda huvudmännens beslut enligt insynslagen ska vara föremål för tillsyn samt kunna överklagas.

³⁴ Se 33 § första stycket och 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). I 36 § samma lag finns regler om prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen.

³⁵ Jämför 3 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och 43 § 2 förvaltningslagen (2017:900).

Kontroll av efterlevnaden av insynslagen genom tillsyn skiljer sig i flera avseenden från domstolskontroll. Tillsynsorganens prövningsram är vidare än domstolars då tillsynen inte är begränsad till prövning i sak. Tillsynen kan t.ex. inrikta sig på den löpande verksamheten, handläggningen eller systematisk uppföljning. Den blir därmed vidare än domstolars kontroll, där överprövningen fokuserar på om det överklagade beslutet var rätt eller fel. Tillsynen kan även vara mer tillgänglig för enskilda eftersom ärenden kan initieras utan anmälan från en enskild. Samtidigt kan överprövning i domstol initieras av den enskilde själv, bidra till att den enskilde får rätt i sak samt bidra till en enhetlig praxis. Sammantaget innebär detta alternativ att tillsynskontrollen kan komplettera kontrollen som utövas genom överklagande och överprövning i domstol.

Insynslagens bakomliggande syfte och lagens utformning har vissa likheter med regelverket om utlämnande av allmänna handlingar. Enskilda kan överklaga offentliga förskolors, skolors och fritidshems beslut avseende att inte lämna ut begärda handlingar.³⁶ De aktörerna är också underkastade tillsyn från JO, JK och Skolinspektionen när det gäller deras tillämpning av regelverket om utlämnande av allmänna handlingar. Vi bedömer därför att alternativet att de enskilda huvudmännens beslut enligt insynslagen ska vara föremål för tillsyn samt kunna överklagas ligger mest i linje med målsättningen att offentliga och enskilda aktörer på skolområdet i så stor utsträckning som möjligt ska ha en likartad reglering.³⁷

Vi bedömer att detta alternativ kommer att medföra högre kostnader för det allmänna samt mer administration för de enskilda huvudmännen jämfört med att kontrollera att insynslagen följs endast genom antingen tillsyn eller överprövning. Enligt vår mening väger dock de fördelar som förslaget – att insynslagen bör kontrolleras genom både tillsyn och möjlighet att överklaga beslut att inte ge insyn – medför i form av mer effektiv kontroll, ökad rättssäkerhet och legitimitet, ökad likabehandling mellan offentliga och enskilda aktörer på skolområdet samt ett mer enhetligt regelsystem tyngre.

³⁶ Se 6 kap. 7 § OSL.

³⁷ Prop. 2009/10:165 s. 203.

22.6.4 Sammanfattning av alternativen till kontroll av insynslagen

Vi har identifierat tre olika alternativ för hur insynslagets efterlevnad kan kontrolleras:

1. Genom tillsyn av JO, JK, Skolinspektionen och kommunerna.
2. Genom möjlighet att överklaga beslut att inte ge insyn i en handling.
3. En kombination av ett och två där tillämpningen av insynslagen ska vara föremål för tillsyn samt beslut att inte ge insyn ska kunna överklagas.

Vårt förslag är att insynslagets efterlevnad bör kontrolleras genom både tillsyn och möjlighet att överklaga beslut att inte ge insyn i en handling, dvs. alternativ tre.

22.6.5 Andra möjligheter till kontroll

Det finns, utöver de alternativ som redovisas ovan, andra möjligheter till kontroll av insynslagen. Det kan införas helt nya kontrollorgan och de befintliga systemen med överklagande samt tillsyn kan organiseras på många olika sätt. Exempelvis kan Skolinspektionen likt Allmänna reklamationsnämnden pröva anmälningar och lämna icke-bindande rekommendationer eller ett nytt tillsynsorgan inrättas som har befogenhet att besluta om skadestånd eller böter för brister i tillämpningen av insynslagen.

Gemensamt för sådana alternativ är att de inte ligger i linje med målsättningen att fristående och offentliga aktörer på skolområde så långt som möjligt bör ha likartad reglering samt att lagstiftningen blir mer komplicerad. Att inrätta helt nya tillsyns- och överprövningsorgan bedömer vi även medför högre kostnader och mindre enhetlig praxis i förhållande till att använda befintliga kontrollorgan. Vi har vid en övergripande bedömning inte funnit några fördelar som väger upp dessa omfattande nackdelar. Av denna anledning lämnar vi inte några andra alternativa förslag till kontroll av efterlevnaden av insynslagen än kontroll genom tillsyn och överprövning.

23 Rätt till insyn i komvux på entreprenad

Förslag: Kommuners skyldighet enligt 10 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) ska beträffande kommunal vuxenutbildning på entreprenad preciseras genom en ny bestämmelse i 23 kap. skollagen (2010:800).

Enligt 10 kap. 9 § kommunallagen (KL), ska en kommun eller en region som sluter avtal med en privat utförare genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. Detta inkluderar kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad. Ansvaret enligt bestämmelsen är inte enbart en målsättning utan ett krav för kommuner att tillförsäkra allmänheten insyn i verksamhet som lämnas över till privata utförare.

Syftet med bestämmelsen är att ge allmänheten insyn i kommunal verksamhet som har överlämnats på entreprenad. I förarbetena framhålls att det ur ett medborgarperspektiv är mycket viktigt att säkerställa att allmänheten tillförsäkras insyn i den skattefinansierade kommunala verksamheten som bedrivs av privata utförare. Allmänhetens möjligheter till insyn ska tas till vara oberoende av hur kommunen väljer att organisera sin verksamhet. Vården av kommunala angelägenheter kan lämnas över inom många olika områden. Det medför att allmänhetens intresse av information om verksamheterna ser olika ut beroende på vilken slags kommunala angelägenheter det är tal om.¹

Omfattningen av den information som ska lämnas över blir beroende av bl.a. den överlämnade verksamhetens art, hur många kommunmedlemmar som är beroende av verksamheten och hur mycket skattemedel som går till verksamheten. För att bestämma insynens omfatt-

¹ SOU 2013:53 s. 237 ff.

ning ska det, vid avtalets utformning, göras en avvägning mellan å ena sidan den privata utförarens intressen av exempelvis skydd för affärsmässiga förhållanden och å andra sidan allmänhetens intresse av hur verksamheten utförs. Exempel på sådan information som det kan bli aktuellt för kommunen att tillförsäkra sig är uppgifter om personal och dess kompetens, utbildningsnivå och kapacitet, liksom information om antalet anställda, brukarundersökningar samt den privata utförarens organisation och eventuella underleverantörer.²

Det finns således genom 10 kap. 9 § KL redan ett system som syftar till att ge allmänheten rätt till insyn i bl.a. komvux på entreprenad. Det ingår inte i vårt uppdrag att granska om det systemet fungerar ändamålsenligt. En ordning där insynslagen omfattar enskilda anordnare av komvux på entreprenad skulle således innebära att en specifik del av kommunal verksamhet som har lämnats över omfattas av två olika system med syfte att ge allmänheten insyn i verksamheten. Detta är inte likvärdigt i förhållande till andra verksamheter på entreprenad. Det ingår inte i vårt uppdrag att utreda om allmänhetens intresse av insyn i komvux på entreprenad behöver regleras på ett annat sätt jämfört med andra kommunala verksamheter som har lämnats över, t.ex. äldreomsorg och missbruksvård. Utredningens direktiv innebär att vi ska skapa så likvärdig insyn som möjligt mellan olika skolformer, och inte till att generellt förändra insynen i kommunal verksamhet på entreprenad. Vi bedömer därför att 10 kap. 9 § KL inte bör ändras för att tillgodose insynsintresset i komvux på entreprenad. I avsnitt 17.4.3 gör vi bedömningen att komvux på entreprenad inte bör omfattas av insynslagen.

För att uppnå så likvärdig insyn som möjligt mellan komvux på entreprenad i olika kommuner samt i förhållande till fristående förskolor, skolor och fritidshem bör i stället kommunernas skyldighet att enligt 10 kap. 9 § KL tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över preciseras avseende komvux på entreprenad. Detta bör lämpligen ske genom att det i en ny bestämmelse anges att om en kommun överlämnar uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till handlingar från den överlämnade verksamheten som anges i insynslagen. Handlingarna som avses i den nya bestämmelsen bör motsvara vissa av de uppräknade handlings-

² Prop. 2016/17:171 s. 421 f.

typerna i 2 kap. 1 § insynslagen. I ett upphandlingsförfarande bör paragrafen beaktas redan vid upprättandet av förfrågningsunderlaget för att tillgodose kommunens ansvar för allmänhetens intresse av insyn i komvux på entreprenad.

Av 14 kap. 3 § regeringsformen framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Vårt förslag att i lag förtydliga att kommunerna genom avtalet med anordnare av komvux på entreprenad ska tillförsäkra sig tillgång till sådana handlingar från den överlämnade verksamheten som anges i insynslagen innebär ett nytt åliggande, vilket kan ses som en viss inskränkning i det kommunala självstyret.

Skyldigheten för kommunerna att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över framgår redan i dag av 10 kap. 9 § KL. Vårt förslag innebär att den skyldigheten preciseras. Inskränkningen i det kommunala självstyret som bestämmelsen innebär är således begränsad till att avse en detaljreglering på ett begränsat område av den kommunala verksamheten. Att det redan finns ett krav på kommunerna att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i komvux på entreprenad talar också för att inskränkningen är proportionerlig. Vidare bedömer vi att inskränkningen är motiverad för att tillförsäkra allmänheten en insyn som är likvärdig med den rätt till insyn som kommer att finnas i fristående förskolor, skolor och fritidshem genom insynslagen. Mot bakgrund av att det redan finns en skyldighet för kommunerna att tillförsäkra sig information från privata anordnare av komvux samt att det är komvuxanordnarna som kommer ha att ge kommunerna tillgång till handlingar, bedömer vi att förslaget inte medför mer än marginella kostnader för kommunerna, se avsnitt 27.4.1.

Vi bedömer sammantaget att inskränkningen framstår som proportionerlig i förhållande till syftet att uppnå en likvärdig insyn i olika skolformer samt i komvux på entreprenad i hela landet.

Kommunen kan på det här sättet få uppgifter från den privata anordnaren som är känsliga. Eftersom insamlingen av uppgifterna sker inom ramen för kommunens ansvar som huvudman för verksamheten

komvux, kan samma sekretessbestämmelser som skulle ha gällt för kommunens egen verksamhet med komvux tillämpas på uppgifterna.

Den nya bestämmelsen gäller kommunernas skyldighet att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i komvux på entreprenad. Vi bedömer att bestämmelsen bör placeras i 23 kap. skollagen, som gäller entreprenad och samverkan, under rubriken, ”När alla uppgifter får överlämnas på entreprenad”. Bestämmelsen bör vidare placeras som 8 a §.

24 En ny sekretessbestämmelse

24.1 Allmänt om införande av en ny sekretessbestämmelse

Enligt 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF) har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 2 kap. 9 eller 10 § TF anses inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap. 4 § TF). Med myndighet jämföras riksdagen och en beslutande kommunal församling (2 kap. 5 § TF).

Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara inskränkas om det är påkallat av hänsyn till vissa särskilt angivna intressen, bland annat myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Inskränkningar i offentlighetsprincipen ska noga anges i en särskild lag eller i annan lag till vilken den lagen hänvisar (2 kap. 2 § TF). Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Vid övervägandet av om en ny sekretessbestämmelse ska införas ska en avvägning mellan behovet av skydd för aktuella uppgifter och styrkan i behovet av insyn i verksamheten göras. Behovet av sekretess för en uppgift är oftast detsamma oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Allmänintresset av insyn kan dock variera beroende på vilken verksamhet det är fråga om. En avvägning mellan sekretess respektive insyn i fråga om en och samma uppgift kan därför utfalla olika hos olika myndigheter respektive i olika verksamheter hos en och samma myndighet (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). En uppgift som är hemlig i en verksamhet hos en myndighet kan alltså vara offentlig hos en annan myndighet eller i en annan verksamhet hos samma myndighet och tvärtom.

24.2 Sekretessens innebörd

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, oavsett om det sker muntligen (tystnadsplikt), genom utlämnande av en allmän handling eller på något annat sätt (3 kap. 1 § OSL). Till den del sekretessen innebär tystnadsplikt innebär den en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen och den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Sekretess gäller mot enskilda och mot andra myndigheter samt mellan självständiga verksamhetsgrenar inom myndigheter (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). I vissa fall måste dock myndigheter kunna lämna uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas behov av att utbyta uppgifter och det intresse som den aktuella sekretessbestämmelsen avser att skydda.

24.3 Sekretessbestämnelsernas uppbyggnad

En sekretessbestämmelse består i regel av tre huvudsakliga rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Rekvisiten anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka. Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas. Det anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, till exempel uppgift om enskilds personliga förhållanden eller affärs- och driftförhållanden.

En sekretessbestämmelses räckvidd bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. En uppgift kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer. Ett exempel på detta är reglerna till skydd för enskildas personliga integritet i 21 kap. OSL.

För att offentlighetsprincipen inte ska urholkas är den självklara utgångspunkten vid utformningen av en ny sekretessbestämmelse att inte mer än bara det som är oundgängligen nödvändigt ska sekretessbeläggas för att skydda det intresse som har föranlett bestäm-

melsen. Detta innebär bland annat att en uppgift inte ska omfattas av sekretess, om man inte kan förutse någon skada som resultat av att den lämnas ut (prop. 1979/80:2 Del A s. 78 f.). Av detta skäl är de flesta sekretessbestämmelser försedda med skaderekvisit som bestämmer sekretessens styrka. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppkommer om uppgiften röjs. En del bestämmelser innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det krävs särskilt mycket för att en uppgift ska vara sekretessbelagd. Det omvända skaderekvisitet har den omvända utgångspunkten, dvs. det uppställer sekretess som huvudregel. Vid ett omvänt skaderekvisit gäller alltså sekretess om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut. En sådan bestämmelse saknar skaderekvisit. Uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprövning om uppgifterna begärs ut.

Utöver rekvisiten som anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka innehåller många sekretessbestämmelser begränsningar av den tid som sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar högst kan gälla. Sekretesstidernas längd varierar beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. I ett fåtal sekretessbestämmelser saknas tidsgränser.

24.4 Allmänt om skaderekvisiten

Vid raka skaderekvisit är avsikten att skadebedömningen i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Det innebär att frågan om huruvida sekretess gäller i första hand inte behöver knytas till en skadebedömning i det enskilda fallet. Avgörande bör i stället vara om uppgiften är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som ska skyddas genom bestämmelsen. Om uppgiften är sådan att den genomsnittligt sett måste betraktas som harmlös ska den alltså normalt vara offentlig. Om uppgiften i stället typiskt sett måste betraktas som känslig är den normalt sekretessbelagd. Genom att avgörande betydelse som regel tillmäts arten av den uppgift som efterfrågas vinner man den fördelen att man sällan behöver frångå den till offentlighetsprincipen

hörande grundsatsen att den som begär ut en uppgift inte ska behöva legitimera sig och ange syftet med framställningen.

Uppgifterna får vid ett omvänt skaderekvisit bara lämnas ut om det står klart att de kan lämnas ut utan att viss skada uppstår. Detta innebär att tillämparen har ett ganska begränsat utrymme för sin bedömning. I praktiken innebär detta att tillämparen många gånger inte kan lämna ut en uppgift som omfattas av en sådan sekretessbestämmelse utan att ha kännedom om mottagarens identitet och om dennes avsikter med uppgifterna.

När det gäller sekretess till skydd för uppgifter om enskilda förhållanden används i regel begreppen ”skada” eller ”men”. När det är fråga om sekretess till skydd för enskilda avses med begreppet ”skada” enbart ekonomisk skada. Begreppet ”men” har givits en mycket vid innebörd. I första hand åsyftas att någon blir utsatt för andras missaktning om hans eller hennes personliga förhållanden blir kända. Redan den omständigheten att vissa personer känner till en för någon enskild ömtålig uppgift kan i många fall anses tillräckligt för att medföra men. Utgångspunkten för en bedömning av om men föreligger är den berörda personens egen upplevelse. Bedömningen måste dock i viss utsträckning kunna korrigeras på grundval av gängse värderingar i samhället. Enbart det faktum att en person anser att det i största allmänhet är obehagligt att andra vet var han eller hon bor kan till exempel inte anses innebära men i offentlighets- och sekretesslagens mening. Begreppet ”men” kan i vissa sammanhang även inbegripa ekonomiska konsekvenser för en enskild.

24.5 Överföring av sekretess

När en myndighet tar emot uppgifter från en myndighet överförs normalt inte sekretessen till den mottagande myndigheten. Om en myndighet får en uppgift från en annan myndighet gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten endast om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos myndigheten eller av en bestämmelse om överföring av sekretess (7 kap. 2 § OSL).

En primär sekretessbestämmelse är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhetstyp

eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. En bestämmelse om överföring av sekretess (en sekundär sekretessbestämmelse) innebär att en sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet, ska tillämpas på uppgiften även av en myndighet som uppgiften lämnas till eller som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (3 kap. 1 § OSL).

Om en sekretessreglerad uppgift lämnas från en myndighet till en annan gäller sekretess för uppgiften hos den mottagande myndigheten antingen om sekretess följer av en primär sekretessbestämmelse, som är tillämplig hos den mottagande myndigheten, eller om sekretess följer av en bestämmelse om överföring av sekretess. Om ingen av dessa förutsättningar är uppfyllda blir uppgiften offentlig hos den mottagande myndigheten. Motsvarande gäller om en myndighet har direktåtkomst till sekretessreglerade uppgifter hos en annan myndighet (7 kap. 2 § OSL). I det fallet gäller dock en generell bestämmelse om överföring av sekretess (11 kap. 4 § OSL).

24.6 Det behöver införas en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskilda intressen i domstol

Bedömning: Den befintliga sekretessregleringen utgör inte ett tillräckligt skydd för uppgifter som kan förekomma hos domstol i ett mål om tillämpning av insynslagen.

24.6.1 Uppgifter som behöver skyddas kommer att finnas i mål om tillämpning av insynslagen

Insynsintresset för uppgifter i fristående förskolor, skolors eller fritidshems verksamheter är stort, se kapitel 16. Vårt förslag till insynslag syftar i enlighet med utredningens direktiv till att tillgodose allmänhetens insynsintresse genom att enskilda och myndigheter får rätt till insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän. För att skyddsvärda uppgifter inte ska lämnas ut föreslår vi att insynslagen ska innehålla s.k. vägransgrunder som anger att insyn inte gäller eller får vägras under vissa förhållanden i handlingar som innehåller sådana uppgifter, se kapitel 20.

Enligt vårt förslag till insynslag ska ett beslut från en enskild huvudman som innebär att insyn i en handling helt eller delvis inte ges kunna överklagas till kammarrätt. Att en enskild huvudman har beslutat att insyn inte ska ges i en handling kan bero på att huvudmannen har bedömt att handlingen innehåller uppgifter som omfattas av någon av vägransgrunderna. Det kan till exempel handla om att insyn i en handling skulle innebära ett obehörigt röjande av uppgifter om en enskilds personliga förhållanden. Det kan även vara så att insyn i en handling som innehåller uppgifter om huvudmannens affärs- eller driftförhållanden skulle innebära att någon som driver likartad rörelse gynnas på huvudmannens bekostnad. Ett överklagande av ett beslut att inte ge insyn i en handling kan medföra att handlingar som innehåller känsliga uppgifter översänds till kammarrätten, som har att pröva om beslutet var rätt eller fel.¹ Detta medför att handlingen är inkommen hos domstolen och därmed att betrakta som en allmän handling enligt tryckfrihetsförordningen. Det innebär i sin tur att den kan begäras ut där med stöd av 2 kap. TF. Samma sak gäller hos Högsta förvaltningsdomstolen, om kammarrättens avgörande överklagas dit.

I mål om tillämpning av insynslagen kan det således förekomma handlingar från enskilda huvudmän och andra enskilda som genom att de har inkommit till domstol är allmänna handlingar. Syftet med vägransgrunderna i insynslagen försvinner om inte uppgifter i sådana handlingar kan skyddas i domstol genom en sekretessbestämmelse. Dessa handlingar kan innehålla uppgifter om enskilda och deras närstående i form av exempelvis uppgifter i en individuell utvecklingsplan eller disciplinära utredningar angående personal. Sådana uppgifter kan vara mycket känsliga för enskilda och kan om de lämnas ut leda till andras missaktning samt innebära ett väsentligt ingrepp i den personliga integriteten.

Handlingarna kan även innehålla uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden, till exempel uppgifter i avtal.² Enligt vår bedömning finns det ett berättigat intresse av att skydda enskilda huvudmäns affärsverksamhet från insyn från konkurrenters sida, särskilt som detta kan snedvrída konkurrensen på skolmarknaden.³

¹ Se 46 § förvaltningslagen (2017:900).

² I kapitel 10, "Särskilt om vissa sekretessbestämmelser" finns en genomgång av begreppet "affärs- och driftförhållanden".

³ Jämför prop. 1979/80:2 Del A s. 144 ff.

24.6.2 Nuvarande sekretessreglering ger inte tillräckligt skydda för uppgifterna

Rätten till insyn enligt insynslagen är ett nytt system för insyn som endast gäller i enskilda huvudmän på skolområdet (se 1 kap. 2 § insynslagen). Insynslagen är inte en del av lagstiftningen om utlämnande av allmänna handlingar. Vägransgrunderna är, till skillnad från sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen, inte bestämmelser som begränsar rätten att ta del av allmänna handlingar. Vidare är enskilda huvudmän privata rättssubjekt. De är varken myndigheter eller att jämställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. Vägransgrunderna i insynslagen är alltså varken sekretessbestämmelser eller på något sätt att jämställas med sekretessbestämmelser. Bestämmelser om överföring av sekretess i offentlighets- och sekretesslagen kan därmed inte tillämpas på vägransgrunderna. Det innebär att om en uppgift lämnas från en enskild huvudman till en domstol måste det finnas en primär sekretessbestämmelse hos domstolen som är tillämplig på uppgiften för att den inte ska bli offentlig.

I 36 kap. OSL finns bestämmelser till skydd för enskild i vissa mål och ärenden hos domstol. Där finns det inte någon sekretessbestämmelse som skyddar en uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ett mål om tillämpning av insynslagen. Det anges dock i 2 § att sekretess gäller hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs. Det handlar alltså om ett kvalificerat rakt skaderekvisit och det krävs särskilt mycket för att en uppgift ska vara sekretessbelagd. Bestämmelsen ger således ett visst, men svagt, skydd för enskildas affärs- och driftförhållanden.

Vidare finns det i 43 kap. OSL särskilda bestämmelser om sekretess i domstolar. I 43 kap. 1 § anges att om en sekretessbestämmelse gäller för en uppgift i en viss typ av ärende och ett beslut av en myndighet i ett sådant ärende överklagas hos en förvaltningsdomstol, ska sekretessbestämmelsen tillämpas som om den vore en primär sekretessbestämmelse även hos domstolen vid handläggning av målet. Det finns även en bestämmelse om överföring av sekretess till en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från en domstol eller annan myndighet i 2 §. De bestämmelserna är inte

tillämpliga på en uppgift som förekommer i en kammarrätts eller Högsta förvaltningsdomstolens handläggning av ett överklagat beslut enligt insynslagen. Enskilda huvudmän är inte myndigheter och det inte finns några bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som de är skyldiga att tillämpa.

De sekretessbestämmelser som återstår när det gäller möjligheten att skydda enskildas förhållanden är bestämmelserna i 21 kap. OSL om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Den generella bestämmelsen om sekretess i 1 § är begränsad till uppgifter som rör en enskilds hälsa eller sexualliv och har ett kvalificerat rakt skaderekvisit. Även bestämmelsen i 3 § om sekretess för adress och telefon m.m. till skydd för förföljda personer innehåller ett kvalificerat skaderekvisit. Bestämmelserna är således begränsade till vissa specifika uppgifter och det krävs mycket för att sekretess ska gälla.

Sammantaget ger den befintliga sekretessregleringen ett svagt skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden samt affärs- och driftförhållanden som kan förekomma i ett mål hos domstol som gäller tillämpning av insynslagen.

24.6.3 Intresset av sekretess väger tyngre än intresset av insyn

En grundläggande utgångspunkt är att den offentliga verksamheten angår alla medborgare och att den därför ska ske under allmän insyn. Myndigheternas verksamhet ska så långt som möjligt bedrivas i öppna former. Genom tillgången till information om myndigheternas verksamhet skapas garantier för att de inte missbrukar sin makt. Allmänheten kan också få kännedom om förhållanden som bör bli föremål för reformer. Detta gäller även domstolarna. Svensk rättskipning och förvaltning har sedan länge präglats av denna princip om offentlighet. De klassiska syftena med offentlighetsprincipen är att den ska garantera rättssäkerheten, effektiviteten i förvaltningen och effektiviteten i folkstyret. Offentlighetsprincipen är också ägnad att främja allmänhetens förtroende för myndigheterna. Behovet av insyn är särskilt stort i offentlig verksamhet som innehåller inslag av myndighetsutövning.

Det är en given utgångspunkt att allmänheten bör ha insyn i domstolarnas verksamhet. Samtidigt är en annan utgångspunkt att uppgifter om enskildas förhållanden bör kunna skyddas även i domstolarnas verksamhet. Uppgifterna om enskildas förhållanden i ett mål som gäller tillämpning av insynslagen kommer dessutom i många fall härröra från en enskild huvudman och gäller därmed inte domstolens verksamhet som sådan. I ett sådant mål kan det förekomma känsliga personuppgifter eller uppgifter om affärs- eller driftförhållanden som kan medföra ekonomisk skada för enskild om de röjs. Det kan handla om uppgifter hänförliga till en individuell studieplan eller uppgifter i den enskilde huvudmannens avtal med andra enskilda rättssubjekt. Det kan ofta handla om uppgifter om barn, vilka är särskilt skyddsvärda. Vidare skulle syftet med vägransgrunderna i insynslagen inte uppnås om uppgifterna som skyddas blev offentliga hos domstolen i samband med ett överklagande. Det finns alltså starka enskilda intressen av att kunna skydda uppgifter i mål i domstol om tillämpning av insynslagen. Vid en avvägning mellan behovet av att skydda uppgifter om enskilda och intresset av insyn i domstolarnas verksamhet bedömer vi att det är motiverat att införa regler om sekretess till skydd för enskilda intressen.

24.7 En ny bestämmelse till skydd för enskilda intressen i domstol införs

Förslag: Sekretess ska gälla för uppgift hos domstol om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett mål om tillämpning av insynslagen.

Sekretess ska gälla för uppgift hos domstol om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett mål om tillämpning av insynslagen.

För en uppgift i en allmän handling om enskilds personliga förhållanden ska sekretessen gälla i högst sjuttio år. För uppgift i en allmän handling om enskilds affärs- eller driftförhållanden ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

24.7.1 Bestämmelsens utformning

När en sekretessbestämmelse utformas bör en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar inte gå utöver vad som är motiverat med hänsyn till de intressen som sekretessen avser att skydda. Sekretessbestämmelserna bör utformas så specifikt som möjligt när det gäller både sekretessens föremål och dess räckvidd, dvs. vilka uppgifter som bestämmelsen skyddar och inom vilken typ av ärenden eller verksamheter som den är tillämplig i.

Den brist som kan identifieras i den nuvarande sekretessregleringen är att uppgifter om enskildas och deras närståendes personliga förhållanden samt enskildas affärs- och driftförhållanden som kan komma att förekomma i ett mål om tillämpning av insynslagen inte skulle kunna skyddas hos domstolen. Sekretessens föremål och räckvidd bör därför begränsas till sådana uppgifter som finns i mål om tillämpning av insynslagen hos domstol.

Det ska påpekas att det i mål hos domstol som gäller tillämpning av insynslagen kan förekomma uppgifter om en myndighets affärs- och driftförhållanden, till exempel i ett avtal mellan en myndighet och en enskild huvudman. Vi bedömer dock att förekomsten av sådana uppgifter i nyss nämnda verksamheter bör vara mycket liten, eftersom uppgifterna endast i undantagsfall går att hänföra till någon av handlingstyperna som anges i 2 kap. insynslagen, se avsnitt 19.2–19.5. Den nya sekretessbestämmelsen bör därför endast gälla till skydd för enskilds affärs- och driftförhållanden.

Regeln bör utformas med ett rakt skaderekvisit, vilket innebär en presumtion för offentlighet. Ett rakt skaderekvisit innebär att skadebedömningen i huvudsak ska kunna göras med utgångspunkt i själva uppgiften. Avgörande för frågan huruvida sekretess gäller blir framför allt om uppgiften som sådan är av den arten att ett utlämnande typiskt sett kan vara ägnat att medföra skada för det intresse som bestämmelsen ska skydda (prop. 1979/80:2 Del A s. 80). Detta får till följd att sekretess kan gälla i den utsträckning det behövs samtidigt som insynen i domstolarnas verksamhet inte inskränks mer än nödvändigt. Ett rakt skaderekvisit används även i andra bestämmelser med liknande skyddsintressen (se till exempel 19 kap. 1 § OSL om sekretess till skydd för myndighets affärs- och driftförhållanden, 23 kap. 2 § om sekretess till skydd för enskild i bland annat grundskola och 36 kap. 1 § OSL om sekretess till skydd för enskild i vissa

familjerelaterade mål och ärenden hos domstol). Utgångspunkten är därmed att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att enskild lider skada eller men om uppgiften röjs.

24.7.2 Sekretesstid

Sekretessbestämmelser innehåller ofta begränsningar av den tid som sekretessen för uppgifter i allmänna handlingar högst kan gälla. Sekretesstiderna varierar i längd beroende på vilket skyddsintresse som har föranlett sekretessen. Sekretesstiden är en maximitid för uppgifternas hemlighållande. Om en längre tid har förflutit efter den tidpunkt från vilken sekretesstiden räknas är det ofta så att skaderekvisitet inte är uppfyllt (se prop. 1979/80:2 Del A s. 459 f. och 493). Tiden räknas från handlingens tillkomst, om inte annat anges. För diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande räknas tiden i stället från det att uppgiften fördes in i handlingen (7 kap. 5 § OSL). När det gäller skyddet för enskilds personliga förhållanden är sekretesstiden i regel som längst 50 eller 70 år. Skyddet för enskilds affärs- och driftförhållande gäller i regel högst 20 år.

De uppgifter om enskilds personliga förhållanden som kommer att omfattas av den föreslagna sekretessbestämmelsen härrör från fristående förskolor, skolor och fritidshem. Vid sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden som förekommer i en offentlig förskola, skola eller ett fritidshem är sekretesstiden högst 70 år (23 kap. 1–4 §§ OSL). Det är lämpligt att låta samma sekretesstid gälla även när sådana uppgifter från en fristående aktör förekommer i domstol i ett mål om tillämpning av insynslagen.

För uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden i mål eller ärende i domstols rättskipande verksamhet gäller sekretess i högst 20 år (36 kap. 2 § OSL). Detsamma gäller sekretess i en myndighets affärsverksamhet för uppgift om myndighetens affärs- eller driftförhållanden (19 kap. 1 § OSL). När det gäller skyddet för enskildas affärsförbindelser med myndigheter är utgångspunkten en sekretesstid på högst 20 år (31 kap. 16 § OSL). Det framstår därför som lämpligt med en sekretesstid på högst 20 år för uppgifter om enskilds affärs- och driftförhållanden.

24.7.3 Bestämmelsens placering

Förslag: Bestämmelsen ska införas i en ny paragraf i 36 kap. offentlighets- och sekretesslagen.

I 36 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i vissa mål och ärenden hos domstol, i vissa fall av medling och i ärenden om rättshjälp, m.m. I kapitlets inledning finns rubriken *Vissa mål och ärenden hos domstol samt vissa fall av medling*. Eftersom den nya sekretessbestämmelsen tar sikte på skydd för enskild i en viss typ av mål och ärenden hos domstol, bör den placeras under den rubriken. Bestämmelsen passar dock inte in under någon av de befintliga underrubrikerna. Vi anser att den nya sekretessbestämmelsen bör placeras under den nya underrubriken *Mål om tillämpning av lagen om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet* och placeras som 5 c §.

24.8 Det behövs ingen ny bestämmelse till skydd för enskilda intressen i tillsynen över insynslagens efterlevnad

Bedömning: Det finns inget behov av en ny sekretessbestämmelse till skydd för uppgifter om enskilds personliga förhållanden eller affärs- och driftförhållanden i Riksdagens ombudsmäns, Justitiekanslerns, Skolinspektionens eller kommunernas tillsynsverksamhet.

24.8.1 Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

Det kan hos Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK) förekomma uppgifter om enskildas personliga förhållanden eller affärs- och driftförhållanden till följd av deras tillsyn över efterlevnaden av insynslagen. Uppgifterna kan ha lämnats av en enskild huvudman som har uppmanats av JO eller JK att lämna uppgifter i ett tillsyns-ärende. Det kan handla om uppgifter som finns i en handling som en huvudman har beslutat att inte ge insyn i på grund av att den omfattas av en vägransgrund. Huvudmannen kan till exempel ha bedömt

att insyn i handlingen skulle innebära ett obehörigt röjande av uppgifter om en enskilds personliga förhållanden eller att insyn skulle innebära att uppgifter om huvudmannens affärs- eller driftförhållanden röjs till gynnande av någon som driver likartad rörelse. Uppgifterna kan i sådana fall till exempel bestå av en anmälan till socialtjänsten eller uppgifter i avtal. Uppgifter kan även lämnas av en enskild anmälare eller i vissa fall av en myndighet som är föremål för ett tillsynsärende, till exempel domstol som har prövat ett mål om tillämpning av insynslagen. Det kan således förekomma att känsliga uppgifter om enskilds personliga förhållanden eller affärs- och driftförhållanden lämnas till JO och JK i deras tillsyn över efterlevnaden av insynslagen. Finns uppgifterna i allmänna handlingar kan handlingarna begäras ut i enlighet med offentlighetsprincipen.

Det finns ett stort intresse av att allmänheten och massmedierna har möjlighet till insyn i de granskningar som JO och JK genomför och att tillsynsverksamheten i möjligaste mån är transparent (se prop. 1979/80:2 Del A s. 297 f.). Inskränkningar i offentligheten hos JO och JK bör inte göras annat än om det finns mycket starka skäl för det (jämför prop. 1986/87:160 s. 21 f.). Allmänhetens förtroende kan också skadas om transparensen i tillsynsverksamheten brister. Mot detta kan ställas att en enskild som lämnar en anmälan till JO eller JK samtidigt kan ha ett intresse av att kunna lämna känsliga uppgifter utan att dessa sprids på ett otillbörligt sätt. JO och JK kan också i vissa fall ha ett intresse av att kunna hämta in och granska information från tillsynsobjektet utan att uppgifterna därigenom blir offentliga och att en enskild därigenom lider skada eller men.

I 42 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess för uppgifter i JO:s och JK:s tillsynsverksamhet. Om JO eller JK i sådan verksamhet får en sekretessreglerad uppgift från en myndighet blir sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgiften även hos dem enligt 42 kap. 4 § OSL.

Fristående förskolor, skolor och fritidshem är dock inte myndigheter eller att likställas med myndigheter vid tillämpningen av offentlighets- och sekretesslagen. De omfattas således inte av offentlighetsprincipen, handlingar som förekommer hos dem är inte allmänna handlingar och uppgifter i sådana handlingar omfattas inte av sekretessbestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Av den anledningen ger 4 § inte något skydd för uppgifter som lämnas av en enskild huvudman till JO eller JK. I 42 kap. 2 § OSL anges att om

JO eller JK i sin tillsyn över offentlig verksamhet får uppgift från en enskild kan sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden gälla om det kan antas att riket lider betydande men om uppgiften röjs, eller om en sekretessbestämmelse till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig hos den myndighet som ärendet får anses avse. Bestämmelsen skyddar således uppgifter om enskilds personliga förhållanden som lämnas av en enskild i en granskning av JO eller JK avseende tillämpningen av insynslagen endast om det kan antas att Sverige lider skada om uppgiften röjs, eftersom enskilda huvudmän inte är myndigheter.

Tystnadsplikt kan råda för verksamma vid en fristående förskola, skola eller fritidshem i fråga om uppgifter om enskildas personliga förhållanden (se 29 kap. 14 § skollagen [2010:800]). Någon tystnadsplikt överförs emellertid inte vid ett överlämnande av uppgifter till JO eller JK.

Nuvarande ordning innebär således att en uppgift om enskilds personliga förhållanden kan omfattas av sekretess hos JO och JK när uppgiften lämnas av en myndighet eller av en enskild i fråga om ett ärende vid en myndighet. Uppgift om enskildas förhållanden i ärenden som avser fristående förskola, skola eller fritidshem eller som JO eller JK får från ett sådant rättssubjekt omfattas emellertid i regel inte av sekretess enligt nuvarande bestämmelser. Skyddet för enskilds personliga förhållanden i JO:s och JK:s tillsyn av de enskilda huvudmännens tillämpning av insynslagen är därmed mycket svagt. Det finns inte heller skydd för enskilds affärs- eller driftförhållanden.

Samtidigt som det i princip saknas skydd för enskilda intressen i JO:s och JK:s tillsyn över fristående huvudmäns tillämpning av insynslagen finns det mycket starka skäl till att inte inskränka offentligheten i sådan tillsynsverksamhet. Det ska också betonas att de organens tillsynsverksamhet är inriktad mot tillämpningen av lagar och andra författningar. Omfattningen av uppgifter som är känsliga för enskilda bör därmed vara mindre jämfört med i mål i domstol som gäller överklagande av beslut enligt insynslagen, särskilt som överklagandet och övriga handlingar i ärendet ska skickas till domstolen.⁴

Enskilda huvudmäns myndighetsutövning står redan under JO:s och JK:s tillsyn, se avsnitt 22.4.1. I ett tillsynsärende om till exempel skiljande av en elev från vidare studier skyddas inte känsliga person-

⁴ Se 46 § förvaltningslagen (2017:900).

uppgifter av sekretess hos JO eller JK. Vi kan inte se några skäl som medför att uppgifter om enskilds personliga förhållande eller affärs- och driftförhållanden som kan förekomma i ett tillsynsärende hos JO eller JK som avser tillämpningen av insynslagen är mer skyddsvärda än sådana uppgifter i andra granskningar som gäller myndighetsutövning hos fristående skolaktörer eller andra privata utförare. Vidare föreslås det i 2020 års JO-utredning att om JO eller JK i sin tillsynsverksamhet får en uppgift från en enskild ska sekretess till skydd för enskilds personliga förhållanden gälla för uppgiften också om en bestämmelse om tystnadsplikt till skydd för sådana förhållanden skulle ha varit tillämplig i den verksamhet som ärendet får anses avse och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider betydande men om uppgiften röjs.⁵ Konstitutionsutskottet har dock föreslagit att riksdagen avslår kommitténs förslag men beslutade samtidigt att rikta ett tillkännagivande till regeringen om att låta utreda frågan om en reglering i offentlighets- och sekretesslagen om att sekretessen hos JO och JK ska gälla också i ärenden som avser privata utförare. Riksdagen har beslutat i enlighet med betänkandet.⁶ Enligt vår bedömning vore det till fördel om frågan om sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i ärenden hos JO och JK som gäller tillämpning av insynslagen behandlas i samma sammanhang som andra uppgifter som rör privata utförare.

Sammantaget är vår bedömning att det inte nu bör införas någon ny sekretessbestämmelse till skydd för enskilda intressen i tillsynsverksamheten hos JO och JK.

24.8.2 Skolinspektionen och kommunerna

På samma sätt som hos JO och JK kan känsliga uppgifter om enskilds personliga förhållanden eller affärs- och driftförhållanden förekomma i Skolinspektionens eller kommunernas tillsyn över enskilda huvudmäns tillämpning av insynslagen.

I tillsynsverksamhet hos Skolinspektionen gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften

⁵ Se framställning till riksdagen 2022/23:RS2 s. 612 ff.

⁶ Se bet. 2022/23:KU32 s. 67 f. och riksdagens protokoll 2022/23:129.

röjs (23 kap. 7 § första stycket OSL). Det handlar således om ett rakt skaderekvisit och en presumtion för offentlighet. Uppgifter om enskilda affärs- och driftförhållanden skyddas dock inte.⁷

I kommunernas tillsyn gäller enligt 30 kap. 27 § OSL sekretess med avseende på näringslivet

1. för uppgift om bland annat en enskilda affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för tillsynsverksamhet.

Första punkten föreskriver ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet avseende enskilda affärs- och driftförhållanden. Sekretessen till skydd för ekonomiska och personliga förhållanden enligt andra punkten är absolut. Fristående förskole- och fritidsverksamhet är ekonomisk och tillståndspliktig. Enligt vår bedömning får sådan verksamhet anses vara näringsverksamhet i den mening som avses i 30 kap. 27 § OSL.⁸ Vidare får personal samt barn och deras vårdnadshavare i fristående förskola och fritidshem anses ha trätt i en förbindelse som liknar en affärsförbindelse med aktören. Barn och deras vårdnadshavare får närmast betraktas som den fristående förskolans eller fritidshemmets kunder. Detta innebär att absolut sekretess gäller för uppgifter om deras ekonomiska och personliga förhållanden.

I både Skolinspektionens och kommunernas tillsynsverksamhet över fristående förskolor, skolor och fritidshem finns det således sekretessbestämmelser som med varierande styrka skyddar enskilda personliga förhållanden. I kommunernas tillsyn över fristående förskolor och fritidshem finns det även ett visst skydd för enskilda affärs- och driftförhållanden. Vår bedömning är att det inte finns skäl som medför att sådana uppgifter ska ha ett starkare skydd i ett tillsynsärende avseende insynslagen än andra tillsynsärenden hos Skolinspektionen och kommunerna. Likt situationen för JO och JK bedömer vi även att omfattningen av uppgifter som är känsliga för enskilda bör vara mindre i Skolinspektionens och kommunernas till-

⁷ Jämför 30 kap. 23 § OSL och bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641).

⁸ Se bland annat Kammarrätten i Göteborgs avgörande den 25 juni 2015 i mål nr 2334-15.

synsverksamhet jämfört med i mål i domstol som gäller överklagande av beslut enligt insynslagen, se avsnitt 24.8.1 ovan.

Sammantaget anser vi att det inte är påkallat att inskränka rätten att ta del av allmänna handlingar i Skolinspektionens och kommunernas tillsynsverksamhet med hänsyn till enskilda intressen.

24.9 Skydd för allmänna intressen

Bedömning: Det behöver inte införas nya sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen.

Vi har inte bedömt att det behöver införas någon vägransgrund till skydd för allmänna intressen. I avsnitt 24.7.1 ovan har vi bedömt att det inte behövs något skydd för uppgifter om en myndighets affärs- och driftförhållanden i ett mål hos domstol som gäller insynslagen.

Vi bedömer sammantaget att inte behövs några nya sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen till följd av insynslagen.

25 Ett alternativ till en insynslag med en lista över handlingstyper

25.1 En alternativ lösning

Vi föreslår att rätten till insyn i handlingar hos enskilda huvudmän ska regleras genom att de handlingar som omfattas av rätten till insyn räknas upp i en lista i en särskild lag. Som framgår av avsnitt 17.1 har vi också identifierat en annan lösning för hur en insynslag kan utformas. I den lösningen utgår insynslagen från systemet för handlingsoffentlighet enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och sekretessreglering enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. I detta alternativ minskar den administrativa bördan genom för huvudmännen mindre krävande förfaranderegler än de som finns i tryckfrihetsförordningen.

Den huvudsakliga skiljelinjen mellan dessa två lösningar är alltså i vilken grad en insynslag bör ansluta till reglerna för handlingsoffentligheten i tryckfrihetsförordningen. En insynslag som utgår från systemet för handlingsoffentlighet har den stora fördelen att den utgår från ett väl beprövat och befintligt system. Omfattningen av insynen kommer också att ligga närmre den som gäller i det offentliga skolväsendet eftersom inga handlingstyper är undantagna från insyn. Samtidigt skulle en sådan insynslag kunna innebära att de fristående aktörerna i samband med en begäran om insyn måste göra en mera omfattande prövning. Redan i dag omfattas ett antal privata juridiska personer av systemet för handlingsoffentlighet, så själva lösningen i sig är inte något unikt. Avgörande för om denna lösning bör väljas är om de anpassade förfarandereglerna medför en tillräcklig administrativ lättnad i förhållande till den insyn som uppnås. Det ingår inte i vårt uppdrag att förorda en viss avvägning mellan omfattningen av insynen och minskningen av den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen.

Vårt uppdrag innebär att föreslå en reglering som fyller syftet att ge större juridisk, ekonomisk och pedagogisk insyn än i dag och göra en avvägning så att regleringen inte riskerar att bli orimligt betungande. Det bör vidare finnas ett motsvarande skydd för känsliga uppgifter som det finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Den avvägning som uppdraget innebär blir olika beroende på vilken tyngd som läggs vid insyn respektive risk för betungande administration. För att illustrera detta, har vi valt att lite mera utförligt beskriva den lösning som närmare anknyter till handlingsoffentligheten än den vi presenterar som vårt förslag.

25.2 Lösningar som alternativet delar med vårt förslag till insynslag

Även detta alternativ innebär att enskilda och myndigheter får rätt till insyn i handlingar hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Lagen medför en skyldighet för huvudmännen att ge den insyn som följer av lagen. Detta utvecklar vi i avsnitt 17.3. Till skillnad från förslaget innebär alternativet dock inte att utpekade handlingstyper anges. Vi återkommer till det i nästa avsnitt.

Rätten till insyn gäller handlingar som kommit in till huvudmannen eller som justerats eller färdigställt på annat sätt av denne, och som är "färdiga" alltså inte utkast, arbetsmaterial eller koncept till den slutliga handlingen. Rätten till insyn omfattar inte sammanställningar av uppgifter ur olika handlingar som omfattas av rätten till insyn. I dessa delar innebär alternativet ingen skillnad jämfört med förslaget. Övervägandena beträffande detta finns i avsnitt 18.1. Precis som när det gäller förslaget ska rätten till insyn inte omfatta handling som finns endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia), se avsnitt 18.2.

Enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem ska omfattas av insynslagen. Detta är samma som gäller för förslaget och vi utvecklar resonemanget i avsnitt 17.4.

Den huvudman som har en handling ska på begäran ge insyn i handlingen inom rimlig tid. Huvudmannen får bestämma på vilket sätt insyn i handlingen ska ges. Om det i en handling finns uppgifter

som omfattas av någon av vägransgrunderna, ska insyn i handlingen ges i övriga delar. Om en huvudman anser att insyn i en handling inte ska ges, ska huvudmannen underrätta den som begär insyn i handling om det. Vill den som har begärt insyn i handlingen överklaga vägran att ge insyn i handlingen ska han eller hon underrätta huvudmannen. Huvudmannen ska efter en sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut inom rimlig tid. Beslutet ska innehålla en överklagandehänvisning. Huvudmannen får ta ut en avgift för handlingarna. Handlingarna ska som huvudregel bevaras i sju år och de ska hållas ordnade och vårdas. Det bör inte införas ett förbud för huvudmannen att fråga den som begär insyn vem han eller hon är. Dessa handläggningsregler är desamma som finns i förslaget, se avsnitt 21. Reglerna ger ett större handlingsutrymme för huvudmannen och ställer lägre krav på skyndsamhet och bevarande än tryckfrihetsförordningen och arkivlagen (1990:782). I alternativet är det i huvudsak dessa handläggningsregler som innebär att den administrativa bördan inte blir för stor för de enskilda huvudmännen.

25.3 Handlingar som enligt alternativet omfattas av rätt till insyn

Förslag: Rätten till insyn omfattar en handling som kommit in till, justerats eller på annat sätt färdigställt av en enskild huvudman.

Rätten till insyn omfattar inte handling som

1. ingår i ett bibliotek, eller
2. finns endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia).

I förslaget avgränsas den mängd handlingar hos den enskilde huvudmannen som omfattas av rätten till insyn genom den lista som finns i lagen. I alternativet avgränsas i stället mängden handlingar genom en mera generell definition av vilka handlingar som ska omfattas av rätten till insyn. Den lagtekniska lösningen liknar den som gäller för handlingsoffentligheten i 2 kap. TF. Definitionen av handling i alternativet anknyter också till de begrepp som används i 2 kap. TF och avsikten är att de så långt möjligt ska tillämpas på samma sätt.

Begreppet handling ska uppfattas på samma sätt som enligt tryckfrihetsförordningen. En handling är en framställning i skrift eller bild eller en upptagning som endast med tekniska hjälpmedel kan läsas eller avlyssnas eller uppfattas på annat sätt (2 kap. 3 § TF). De handlingar som avses är således alla handlingar oavsett format, dvs. såväl text eller bild på papper som analoga eller digitala tekniska upptagningar. Utifrån vår kartläggning av dokumenthanteringen på det skollagsreglerade området, se kapitel 5, bör papper eller en elektronisk handling med text eller bild vara det vanligaste. Men även ljudupptagningar eller film, analogt eller digitalt, kan självklart förekomma.

Det väsentliga med en handling som omfattas är att den har ett informationsinnehåll som på något sätt är en del av den verksamhet som den enskilde aktören är huvudman för. När det gäller en framställning kan man ta del av informationsinnehållet direkt utan ett tekniskt hjälpmedel. Beträffande en teknisk upptagning räcker det inte att man har det medium där informationen finns, t.ex. en mobiltelefon, utan det behövs också ett tekniskt hjälpmedel som gör att informationen kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. I detta exempel är det utöver mobiltelefonen, telefonens operativsystem och någon form av mjukvara som stödjer upptagningens format, t.ex. ett pdf-program.

Ett elevarbete i form av en skulptur som tillverkats på bilden eller en bokhylla gjord i slöjden är inte en handling som omfattas av rätt till insyn. Ett sådant föremål saknar nämligen informationsinnehåll.

Alternativet innehåller inte någon lista över handlingar som ytterst avgränsar vilka handlingar som omfattas av rätten till insyn. Därmed kommer frågan om vad som gäller handlingar som rör huvudmannens verksamhet men finns hos ett annat företag, t.ex. en rekryteringsfirma eller en bokföringsbyrå, att kräva mera uppmärksamhet jämfört med förslaget.

En allmän handling enligt 2 kap. TF är en handling som förvaras hos en myndighet och som är inkommen dit eller upprättad där (2 kap. 4 §). I insynslagen, såväl förslaget som alternativet, används begreppen handling och kommit in på samma sätt som i tryckfrihetsförordningen. Som vi redogjort för i avsnitt 18.1 gör vi bedömningen att endast en del av begreppet upprättad behöver användas. Vi har också gjort bedömningen att inte använda begreppet förvarad i insynslagen. I avsnitt 18.1.2 utvecklar vi varför.

Alternativet innebär att frågan om handlingar som finns utanför huvudmannens lokaler eller tekniska utrustning får avgöras utifrån den rättstillämpning som gäller för motsvarande fråga och handlingsoffentligheten. Den har en nära koppling till om handlingen ska anses ha kommit in till huvudmannen eller inte. Två rättsfall som rör handlingsoffentligheten kan illustrera vad som gäller. Båda målen gällde handlingar som en advokat hade skickat till en kommun på uppdrag av kommunen. I det första avgörandet betraktades handlingarna som allmänna (RÅ 2007 ref. 12). Handlingarna innehöll advokatens rättsliga bedömningar av vissa avtal som kommunen hade ingått samt rättsliga bedömningar och råd avseende innehållet i nya avtal. I det andra avgörandet var situationen i stället att kommunens advokat var rättegångsombud för kommunen i en pågående tvist (HFD 2016 ref. 1). I den egenskapen hade advokaten inte en sådan fristående ställning att handlingarna från denne skulle anses inkomna till kommunen.

För att handlingarna ska omfattas av insyn krävs att de kommit in till eller justerats eller på annat sätt färdigställts av huvudmannen. Detta är samma som gäller enligt vårt förslag till insynslag, se avsnitt 18.1. Enligt alternativet är det dock detta som är den huvudsakliga avgränsningen av mängden handlingar som omfattas av rätten till insyn eftersom här saknas en lista. De överväganden vi gjort kring detta när det gäller förslaget gäller dock även för alternativet.

Alternativet innehåller precis som förslaget inget krav på att huvudmannen ska registrera de handlingar som omfattas av rätten till insyn. Det innebär att inte heller alternativet behöver en särskild regel om diaries, journaler samt sådana register eller andra förteckningar som för fortlöpande. I den mån en huvudman har sådana handlingar får det bedömas om de är justerade eller färdigställda på annat sätt och därmed kan omfattas av rätt till insyn.

I alternativet avgränsas de handlingar som kan omfattas av rätten till insyn endast av den nu diskuterade regeln. Det innebär bl.a. att alla handlingar som någon utanför huvudmannen gör tillgänglig för huvudmannen omfattas eftersom de kommit in till huvudmannen. Det skulle därmed gälla även böcker som huvudmannen köper in eller webbplatser som är tillgängliga från huvudmannens datorer via internet. Det är naturligtvis inte rimligt och det är inte heller det som gäller enligt 2 kap. TF. För denna typ av handlingar finns ett undantag från handlingsoffentligheten som innebär att en handling som ingår i ett bibliotek inte är en allmän handling (2 kap. 14 första stycket 3

TF). Det bör finnas ett motsvarande undantag när det gäller rätten till insyn.

Även s.k. säkerhetskopior bör vara undantagna från insyn. Det gäller även enligt förslaget. Motiven för undantaget är detsamma som när det gäller förslaget, se avsnitt 18.2.

25.4 Det behövs fler vägransgrunder

Förslag: Det måste finnas vägransgrunder såväl till skydd för allmänna som enskilda intressen. Vägransgrunderna till skydd för allmänna och enskilda intressen (utom huvudmannens) ska ange att rätten till insyn inte gäller om insynen innebär ett obehörigt röjande som motsvarar de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som gäller hos en offentlig huvudman. Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen ska anges i vägransgrunden.

Alternativet innebär att väsentligt fler handlingar än i förslaget omfattas av rätten till insyn. Det innebär också att handlingarna kan innehålla många olika typer av uppgifter som är känsliga av olika skäl och som på goda grunder inte bör omfattas av rätten till insyn. I förslaget har vi när vi utformat listan kunnat undvika att ta med sådana handlingar som typiskt sett innehåller många känsliga uppgifter. Därmed har vi inte behövt föreslå vägransgrunder som fullständigt motsvarar de sekretessbestämmelser som gäller hos huvudmän för offentligt bedriven förskola, skola eller fritidshem.

I alternativet ser således behovet av vägransgrunder annorlunda ut. Av vårt uppdrag framgår att det bör finnas ett motsvarande skydd för känsliga uppgifter som det finns i offentlighets- och sekretesslagen. Eftersom rätten till insyn enligt alternativet kan omfatta i princip samma handlingar hos en enskild huvudman som handlingsoffentligheten hos en offentlig huvudman bör skyddet för uppgifter också vara motsvarande.

Alternativets vägransgrunder utgår precis som förslagets från begreppet ”obehörigt röjande”. Våra överväganden beträffande detta framgår av avsnitt 20.4. Det innebär i korthet att prövningen enligt vägransgrunden ska ske på samma sätt som enligt motsvarande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen inklusive regler om enskilds möjlighet att förfoga över sekretess till skydd för sig själv och

relevanta sekretessbrytande bestämmelser. För att inte riskera att skyddet enligt vägransgrunderna blir mera inskränkt än det enligt offentlighets- och sekretesslagen innehåller vägransgrunderna i alternativet en direkt hänvisning till de aktuella bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. En sådan hänvisning har inte varit nödvändig i förslaget eftersom det utifrån listan går att identifiera vilka delar av olika bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som varit relevanta som en vägransgrund.

Den administrativa bördan för en huvudman kan bli större jämfört med förslaget. Alternativet innebär att det finns fler handlingar att begära rätt till insyn i. Det skulle kunna innebära att huvudmannen måste göra flera prövningar av rätten till insyn. Dessutom kommer flera av prövningarna att behöva förhålla sig till en vägransgrund än enligt förslaget. Det kan innebära att själva prövningen blir svårare men också, om den leder till ett avslag, att huvudmannen måste skriva ett avslagsbeslut.

En invändning mot den konstruktion av vägransgrunderna som alternativet innebär, är att det är ett onödigt komplicerat sätt att säga att offentlighets- och sekretesslagen ska tillämpas vid prövningen. Man skulle kunna tänka sig att i stället endast formulera en regel som tydligt kopplar ihop möjligheten att vägra rätt till insyn med sekretessprövningen enligt offentlighets- och sekretesslagen. Ett sätt skulle kunna vara att ange att rätten till insyn i en handling inte gäller om uppgifter i handlingen skulle varit sekretessbelagda enligt offentlighets- och sekretesslagen i motsvarande verksamhet hos en myndighet.

En stor fördel med den lösningen är att den inte finns någon risk att det, på grund av ett förbiseende i lagstiftningen, saknas vägransgrund för en uppgift hos en enskild huvudman som borde kunna skyddas. Lösningen har dock även problem. Ett är att den kan uppfattas som mera svår att tillämpa än alternativets lösning och därmed öka den administrativa bördan. Svårigheten består i att den enskilde huvudmannen inte får ledning i vilka sekretessbestämmelser som är relevanta. Det skulle kunna innebära att den administrativa bördan upplevs som tyngre.

Det andra problemet är av mera lagteknisk natur. Det har att göra med att vi gjort bedömningen att det är viktigt att det är tydligt att rätten till insyn enligt insynslagen är en egen rättslig konstruktion som inte ska förväxlas med handlingsoffentligheten enligt tryckfrihetsförordningen. Ur det perspektivet skulle man kunna argumen-

tera att användningen av begreppet sekretessbelagd i insynslagen motverkar den åtskillnaden. Att en uppgift är sekretessbelagd innebär att den omfattas av en bestämmelse om sekretess och att sekretess gäller i ett enskilt fall (3 kap. 1 § OSL). Sekretess innebär ett förbud att röja uppgiften trots handlingsoffentligheten enligt tryckfrihetsförordningen, yttrandefriheten enligt regeringsformen eller på något annat sätt. Begreppen har således en tydlig koppling till de regler som gäller myndigheter och därmed likställda organ.

25.4.1 Vägransgrunder till skydd för allmänna intressen

Nationella prov

Nationella prov och elevlösningar till sådana prov är normalt allmänna handlingar i offentligt bedriven skola. Proven återanvänds, se avsnitt 19.2.10. För att det ska vara möjligt måste innehållet i proven skyddas så länge de används. I offentligt bedriven skola finns det skyddet i 17 kap. 3 c § OSL. Bestämmelsen innebär att sekretess gäller för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Så länge provet återanvänds kan det således sekretessbeläggas eftersom syftet med provet motverkas om provet sprids.

Rätten till insyn enligt förslaget omfattar inte nationella prov eller elevlösningar till sådana prov. Därmed finns det inget behov av en vägransgrund som motsvarar 17 kap. 3 c § OSL. Dessa handlingar omfattas dock av alternativet. Därför måste alternativet innehålla en vägransgrund som på samma sätt som 17 kap. 3 c § OSL skyddar mot att provet sprids innan det slutat användas. Vägransgrunden gäller enbart i förhållande till prövningen enligt insynslagen. Den kan således inte användas i förhållande till en elev som avslöjar vad ett genomfört prov innehåller. Detsamma gäller tillämpningen av 17 kap. 3 c § OSL (jämför JO:s beslut den 20 december 2014, dnr 2893-2013).

Intresset av att bland annat förebygga eller beivra brott

I 18 kap. OSL finns bestämmelser till skydd för uppgifter i t.ex. en förundersökning eller inom ramen för polisens eller andra brottsbekämpande myndigheters spaning och underrättelseverksamhet (1 och 2 §§). Syftet med skyddet är att inte försvåra den brottsutredande, förebyggande eller brottsbekämpande verksamheten. I kapitlet finns också en bestämmelse som skyddar säkerhets- och bevakningsåtgärder bl.a. för byggnader, lokaler, inventarier, system för automatiserad behandling av information och behörighet till datasystem (8 § 1, 3 och 4). Syftet med den bestämmelsen är att kunna sekretessbelägga allmänna handlingar som rör t.ex. larmsystem, it-säkerhet och inloggningsuppgifter.

I förslaget har vi bland annat gjort bedömningen att anmälningar om brott inte bör omfattas av rätt till insyn. Inte heller handlingar som rör t.ex. inbrottslarm eller behörigheter till it-system omfattas av rätten till insyn enligt förslaget. Det saknas därmed behov av vägransgrunder som motsvarar de i 18 kap. OSL. I alternativet kan dock sådana handlingar, om de finns, komma att omfattas av rätten till insyn. Det finns därmed behov av en vägransgrund som kan användas för att vid behov skydda dessa uppgifter.

Vägransgrunden innebär att en enskild huvudman som gör en polisanmälan kan behöva vägra rätt till insyn i handlingar som rör det anmälda brottet. Det gäller oavsett om det anmälda brottet gäller gärningar begångna av eller emot enskilda i verksamheten eller mot den enskilde huvudmannen.

25.4.2 Vägransgrunder till skydd för andra enskilda än huvudmannen

Uppgifter i förskola

I offentligt bedriven förskola kan uppgifter om enskilda, t.ex. barn och vårdnadshavare, skyddas enligt bestämmelsen i 23 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen har ett omvänt skaderekvisit. Det råder således en presumtion för sekretess. I förslaget har vi inte tagit med handlingar som rör barn i förskola bland de handlingstyper för vilka rätt till insyn ska gälla. Eftersom vi inte kan utesluta att andra handlingar som omfattas av rätten till insyn kan innehålla uppgifter om enskildas

personliga förhållanden i förskolan, innehåller förslaget en vägransgrund som gäller sådana uppgifter.

I alternativet är utgångspunkten att alla färdiga handlingar omfattas av rätten till insyn. Det gäller således även handlingar hos förskolor och som rör barn och andra enskilda. För att uppgifter om enskildas personliga förhållanden ska få samma skydd hos enskilda huvudmän som hos de offentliga måste därmed även alternativet innehålla en vägransgrund som motsvarar sekretessbestämmelsen i 23 kap. 1 § OSL. I praktiken innebär det att möjligheten att få insyn i handlingar som rör barn eller vårdnadshavare i förskola är relativt begränsad. Motivet för det är att uppgifterna rör mycket små barn och kan vara av känslig karaktär samtidigt som värdet av insyn är mera begränsat än i den obligatorisk grundskolan.

Uppgifter i skola

I offentligt bedriven skola gäller sekretess enligt 23 kap. 2 § första stycket OSL för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan elevhälsa som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit och det råder således en presumtion för sekretess. I förslaget omfattas inte denna typ av handlingar av rätten till insyn. Där finns således inte heller något behov av en vägransgrund för dess uppgifter. Eftersom alternativet innebär att alla färdiga handlingar som utgångspunkt omfattas av rätt till insyn gäller det även handlingar inom elevhälsan. Samtidigt innehåller sådana handlingar typiskt sett känsliga uppgifter om elevernas såväl fysiska som psykiska hälsa. Handlingarna kan också innehålla känsliga uppgifter om närstående till eleverna. För att skyddet för uppgifterna ska bli likvärdigt med det i offentligt bedriven skola krävs det således en vägransgrund som gäller för dessa uppgifter. Även för denna typ av uppgifter bör utfallet i praktiken bli att relativt få uppgifter kommer att vara tillgängliga för insyn.

I den offentligt bedrivna skolan är uppgifter om elever, vårdnadshavare och andra enskilda som utgångspunkt offentliga. I 23 kap. 2 § andra stycket OSL finns en sekretessbestämmelse som gäller i andra delar av skolverksamheten än elevhälsan. Den gäller dock endast vissa uppräknade uppgifter. Sekretessen gäller dels i särskild elevstödande verksamhet i övrigt för uppgift om en enskilds personliga förhållan-

den, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. Denna sekretessbestämmelse kan aldrig tillämpas på ett beslut i ärende. Uppgifter om elever och vårdnadshavare som normalt bör vara offentliga är t.ex. namn, födelsedatum, adress, medborgarskap, betyg, inlämnade lösningar på prov eller liknande och individuella utvecklingsplaner. Beslut om disciplinåtgärder mot en elev eller om att avskilja en elev från vidare studier är alltid offentliga.

Genom den utformning alternativet har kommer ungefär samma typer av handlingar att omfattas av rätten till insyn som de som träffas av handlingsoffentligheten hos de offentliga huvudmännen. Därmed finns det behov av en vägransgrund som ger ett likartat skydd som sekretessbestämmelsen i 23 kap. 2 § andra stycket OSL. Beslut om disciplineringripande eller avskiljning är ingripande beslut. Intresset av insyn gör sig gällande med samma styrka hos de enskilda huvudmännen som hos de offentliga. Innebörden av vägransgrunden är att tillämpningen av den även innefattar eventuella förbud mot sekretess.

Hos de offentliga huvudmännen finns en möjlighet att även i andra situationer än de som beskrivits ovan sekretessbelägga uppgift om en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om en enskilds personliga förhållanden, 23 kap. 2 § tredje stycket OSL. Bestämmelsen gäller med ett s.k. kvalificerat rakt skaderekvisit. Det råder således en stark presumtion för offentlighet. Syftet är att kunna sekretessbelägga de angivna uppgifterna om det av något särskilt skäl framstår som nödvändigt. Så kan t.ex. vara fallet om en elev eller vårdnadshavare har en hotbild mot sig och därmed behöver skydda sina identitetsuppgifter. När det införs en rätt till insyn hos enskilda huvudmän måste motsvarande möjlighet att skydda dessa uppgifter också införas. Därför föreslår vi att vägransgrunden även ska motsvara denna bestämmelse. En motsvarande vägransgrund gäller även enligt förslaget.

I offentligt bedriven gymnasieskola och anpassade gymnasieskolan gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i ärende enligt 22 kap. 14 § skollagen (2010:800) om mottagande till utbildning där distansundervisning används. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder presumtion för offentlighet. Sekretessen gäller inte beslut i ärende. Distansundervisning får användas för en hel utbildning i gymnasieskolan eller anpassade gymnasie-

skolan för en elev som inte kan delta i den ordinarie undervisningen på grund av en dokumenterad medicinsk, psykisk eller social problematik eller av andra särskilda skäl. I ett ärende om mottagande till en sådan utbildning kan det således förekomma integritetskänsliga uppgifter om eleven. Enligt såväl förslaget till insynslag som alternativet, omfattas handlingarna i ett sådant ärende av rätten till insyn. Det är således nödvändigt att ha en vägransgrund som skyddar uppgifterna om sökanden på samma sätt som sekretessbestämmelsen i 23 kap. 2 a § OSL. Det innebär också att rätt till insyn alltid finns i ett beslut i ett ärende om mottagande.

Uppgifter i fritidshem

I offentligt bedrivna fritidshem gäller sekretessbestämmelsen i 23 kap. 3 § OSL. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i sådan särskild elevstödande verksamhet som avser psykologisk, psykosocial eller specialpedagogisk insats. Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för sekretess. För andra uppgifter om personliga förhållanden gäller sekretess med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. Alternativets utformning innebär att alla färdiga handlingar hos en enskild huvudman som bedriver fritidshem omfattas av rätten till insyn. För att tillgodose behovet av skydd för den personliga integriteten krävs det således en vägransgrund som motsvarar den sekretess som gäller enligt 23 kap. 3 § OSL.

Enskilds personliga förhållanden oavsett sammanhang

I offentlighets- och sekretesslagen finns sekretessbestämmelser som är tillämpliga i hela den offentliga verksamheten (21 kap.). Syftet är att kunna skydda mycket känsliga uppgifter även i verksamheter som inte har några tillämpliga sekretessbestämmelser. På det skollagsreglerade området bör dessa bestämmelser ha störst betydelse för skolan eftersom bestämmelserna i 23 kap. innebär att merparten av uppgifterna som finns inom ramen för undervisningen är offentliga. I ett enskilt fall kan det dock uppstå en situation där en för en enskild mycket känslig uppgift finns i t.ex. en uppsats som en elev lämnat in. I 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds

hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift. Sekretessen gäller med en stark presumtion för offentlighet. I samma kapitel finns också bestämmelser till skydd för kontaktuppgifter och liknande (21 kap. 3 och 3 a §§ OSL) samt en bestämmelse till skydd för uppgifter om en utlänning mot en hotbild från t.ex. en annan stat (21 kap. 5 § OSL). Eftersom förskolor, skolor och fritidshem kan skydda enskildas identitet med stöd av bestämmelserna i 23 kap. bör dock dessa bestämmelser ha mindre betydelse.

För att de enskilda huvudmännen ska ha en tillämplig vägransgrund även för mycket känsliga uppgifter i undervisningen, bör alternativet innehålla en vägransgrund som motsvarar 21 kap. 1 § OSL. En motsvarande vägransgrund finns även i förslaget även om den lagtekniskt är annorlunda utformad.

Uppgifter om enskilds affärs- och driftförhållanden

Vägransgrunden motsvarar sekretessbestämmelsen som enligt 31 kap. 16 § OSL innebär ett skydd för uppgifter om affärs- och driftförhållanden hos en enskild eller en myndighet som trätt i affärsförbindelse med en myndighet. Det handlar alltså om t.ex. leverantörer eller en hyresvärd. I förslaget finns en motsvarande vägransgrund även om den är något annorlunda utformad, se avsnitt 20.6.

Uppgifter om enskilda i personaladministrativ verksamhet

Anställda hos de enskilda huvudmännen kommer i offentlighets- och sekretesslagens mening att vara enskilda även om en insynslag införs. Det gäller oavsett om förslaget eller alternativet genomförs. Det får till följd att de vägransgrunder som motsvarar 23 kap. OSL skulle kunna tillämpas även på uppgifter om personalen. Det skulle få särskilt stor betydelse för förskola och fritidshem, eftersom vägransgrunderna där rör enskilds personliga förhållanden utan ytterligare avgränsningar. Av det skälet innehåller vägransgrunderna enligt förslaget ett undantag som innebär att den vägransgrunden inte ska gälla en uppgift om en enskild som är anställd av huvudmannen. Syftet är att insyn i den typen av uppgifter i stället ska prövas i förhållande till den vägransgrund som rör personaladministrativ verk-

samhet. Motsvarande ska gälla även enligt alternativet. Se mer om detta i avsnitt 20.5.

Alternativet innebär insyn i fler handlingar som rör personalen än vad förslaget gör. Det gäller t.ex. handlingar som kan gälla rehabilitering, kontakt med företagshälsovården eller Försäkringskassan men också handlingar som rör såväl fysisk som psykosocial arbetsmiljö på individnivå. Denna typ av handlingar är i hög utsträckning uteslutna från rätten till insyn enligt förslaget. Enligt alternativet omfattas alla färdiga handlingar som utgångspunkt av rätten till insyn, således även dessa. Vägransgrunderna i alternativet till skydd för uppgifter om enskilda i den personaladministrativa verksamheten hos huvudmannen måste därmed omfatta fler uppgifter än motsvarande vägransgrund i förslaget. Vår bedömning är att det är rimligt att vägransgrunderna enligt alternativet innebär samma avvägning mellan rätten till insyn och behovet av skydd för den personliga integriteten som i motsvarande verksamhet hos offentliga huvudmän.

De sekretessbestämmelser som gäller i personaladministrativ verksamhet hos myndigheter finns i 39 kap. OSL. De bestämmelser som vi bedömer blir relevanta vid överväganden kring vägransgrunder är 1–3 och 5 a §§.

Sekretess gäller i personalsocial verksamhet för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om en enskilds personliga förhållanden hos psykolog, personalkonsulent eller en annan sådan befattningshavare som särskilt har till uppgift att bistå med råd och hjälp i personliga angelägenheter (39 kap. 1 § första stycket OSL). Hos dessa befattningshavare gäller sekretessen med ett omvänt skaderekvisit. Det råder således en presumtion för sekretess. Sekretess gäller också i samma verksamhet för annan uppgift om en enskilds personliga förhållanden (1 § andra stycket). Men för dessa uppgifter gäller sekretessen med ett rakt skaderekvisit. Det råder alltså en presumtion för offentlighet. Det innebär att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som finns hos en persons chef eller personalhandläggaren omfattas av ett rakt skaderekvisit om inte uppgiften hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling.

Sekretess gäller vidare i övrig personaladministrativ verksamhet för dels uppgift om en enskilds hälsotillstånd, dels sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som hänför sig till ärende om omplacering eller pensionering av en anställd (39 kap. 2 § första

stycket). Denna sekretess gäller med ett rakt skaderekvisit och det råder således en presumtion för offentlighet. Sekretessen gäller inte i ärende om anställning, med ett visst undantag som vi återkommer till. Sekretessen gäller inte heller i ärende om disciplinansvar eller för beslut i ärende om omplacering eller pensionering.

Sekretess gäller i annat fall än som avses i 39 kap. 1 och 2 §§ i personaladministrativ verksamhet för uppgift om en enskilds personliga förhållanden (39 kap. 3 § första stycket OSL). Denna sekretess gäller dock endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretess i personaladministrativ verksamhet gäller också för uppgift om en enskilds bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter avseende personalen, uppgift i form av fotografisk bild som utgör underlag för tjänstekort eller för intern presentation av myndighetens personal samt uppgift om närstående till personalen (39 kap. 3 § andra stycket). För dessa uppgifter gäller sekretessen med ett omvänt skaderekvisit. Det innebär att det för dessa uppgifter gäller en presumtion för sekretess. Just i skolan bör denna bestämmelse kunna leda till vissa tillämpningsproblem om barnen till en anställd är elever på den skola där personen arbetar. Det starkare skyddet gäller som framgår endast i den personaladministrativa verksamheten. Motsvarande uppgifter om eleven, den anställdes barn, t.ex. på en klasslista omfattas av sekretess enligt 23 kap. OSL och är som utgångspunkt offentliga.

Sekretess gäller slutligen i ärende om anställning för uppgift som hänför sig till urvalstester (39 kap. 5 a § OSL). Sekretessen gäller med ett omvänt skaderekvisit och det råder således en presumtion för sekretess. Denna bestämmelse är det undantag från offentligheten i anställningsärenden som nämndes ovan. Syftet med bestämmelsen är att handlingsoffentligheten för denna typ av handlingar inte ska avskräcka sökande till tjänster hos myndigheter.

Vi konstaterade ovan att de anställdas integritet vid ett införande av en rätt till insyn bör skyddas på ett sätt som motsvarar det som gäller för anställda hos offentliga huvudmän. Vidare innebär de aktuella sekretessbestämmelserna en avvägning mellan behovet av integritetsskydd och intresset av insyn i myndigheters personaladministration. Vi gör bedömningen att den avvägningen är relevant även i förhållande till intresset av insyn i de enskilda huvudmännens personaladministration. Vidare talar värdet av så likvärdig insyn som möjligt i personaladmi-

nistration hos förskolor, skolor och fritidshem oavsett driftsform för att vägransgrunderna ska anknyta till de angivna bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen När det gäller skyddet för uppgifter i urvalstester i anställningsärenden gör sig behovet av att insynen inte ska avskräcka potentiella sökande gällande på samma sätt som för de offentliga huvudmännen.

Sammanfattningsvis föreslår vi således att vägransgrunder som motsvarar sekretessbestämmelserna i 39 kap. 1–2 §§, 3 § första och andra stycket samt 5 a §§ OSL ska gälla i de enskilda huvudmännens personaladministration.

Vägransgrunder till skydd för huvudmannen

Även i alternativet behövs det en vägransgrund till skydd för den enskilde huvudmannens affärs- och driftförhållanden. Den kan utformas på samma sätt som enligt förslagen. På motsvarande sätt bör även i alternativet rätt till insyn alltid gälla för handlingar som avser underlag för mottagande, anställningsförfarande eller lön. Se om våra överväganden rörande denna vägransgrund i avsnitt 20.6.2.

Vi gör dock bedömningen att det i alternativet krävs ytterligare vägransgrunder till skydd för huvudmannen. Det beror på att som utgångspunkt alla färdiga handlingar hos huvudmannen enligt alternativet omfattas av en rätt till insyn.

I offentlighets- och sekretesslagen finns sekretessbestämmelser som skyddar uppgifter som är av betydelse för en myndighet i en facklig förhandling, i samband med fackliga stridsåtgärder eller i en rättstvist. Enligt 19 kap. 6 § gäller sekretess för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling inom den offentliga sektorn eller vid förberedelse för sådan förhandling. Sekretess gäller också för uppgift som har tillkommit eller inhämtats med anledning av facklig stridsåtgärd inom den offentliga sektorn eller vid förberedelse till sådan stridsåtgärd (19 kap. 7 §). Vidare gäller sekretess för uppgift som har tillkommit eller inhämtats för en myndighets räkning med anledning av myndighetens rättstvist (19 kap. 9 §). För alla tre bestämmelserna gäller ett rakt skaderekvisit. Det finns således en presumtion för offentlighet. Syftet med bestämmelserna är att förhindra att ett utlämnande av uppgifter försämrar myn-

dighetens ställning som part i en facklig förhandling, arbetskonflikt eller rättstvist.

Uppgifter som kan sekretessbeläggas enligt dessa bestämmelser kan förekomma även i handlingar som enligt alternativet omfattas av rätten till insyn hos enskilda huvudmän. De har precis som myndigheterna ett befogat intresse av att deras ställning som part i en facklig förhandling, arbetskonflikt eller rättstvist inte försämras för att det finns en rätt till insyn. Alternativet måste därmed innehålla vägransgrunder som motsvarar 19 kap. 6, 7 och 9 §§ OSL. Vägransgrunden bör formuleras på samma sätt som den som gäller för huvudmannens affärs- och driftförhållanden, se avsnitt 20.6.2. Det innebär att en huvudman får vägra att ge insyn i en handling som innehåller uppgifter som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling eller vid förberedelse för sådan förhandling, med anledning av stridsåtgärd eller förberedelse för stridsåtgärd, eller för en rättstvist om det av särskild anledning kan antas att insyn i handlingen skulle innebära att huvudmannens ställning som part försämras.

25.5 Lagtexten enligt alternativet

1 kap. Inledande bestämmelser

Rätt till insyn

1 § Enskilda och myndigheter har enligt denna lag rätt till insyn i handlingar hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Syftet är att ge insyn i juridiska, ekonomiska och pedagogiska förhållanden i den verksamhet som de enskilda huvudmännen ansvarar för.

Rätt till insyn innebär en rätt att ta del av handlingen på det sätt som anges i denna lag och en rätt att mot avgift enligt denna lag få en kopia av handlingen.

I ett enskilt fall får rätten till insyn i handlingar inskränkas enligt vägransgrunderna i denna lag.

Lagens tillämpningsområde

2 § De enskilda huvudmännen är skyldiga att ge insyn i handlingarna enligt bestämmelserna i denna lag. Skyldigheten gäller för enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grund-

skola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Skyldigheten gäller inte för huvudmän som är fysiska personer, dödsbon eller konkursbon efter fysiska personer som är huvudmän.

2 kap. Handlingar som omfattas av insyn

1 § Rätten till insyn omfattar en handling som kommit in till, justerats eller på annat sätt färdigställts av en enskild huvudman.

2 § Rätten till insyn omfattar inte handling som

- a) ingår i ett bibliotek, eller
- b) finns endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia).

3 kap. Vägransgrunder

Vägransgrunder till skydd för allmänna intressen

1 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift på det sätt som motsvarar 17 kap. 3 c § samt 18 kap. 1–3 §§ och 8 § 1, 3 och 4 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Vägransgrunder till skydd för andra enskilda än huvudmannen

2 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift på det sätt som motsvarar 21 kap. 1 §, 23 kap. 1–3 §§, 31 kap. 16 § och 39 kap. 1–2, 3 § första och andra stycket samt 5 a §§ offentlighets och sekretesslagen (2009:400).

Rätten till insyn i en uppgift om en enskild som är anställd av huvudmannen kan inte vägras med hänvisning till ett obehörigt röjande som motsvarar 23 kap. 1–3 §§.

Vägransgrunder till skydd för huvudmannen

3 § En huvudman får vägra att ge insyn i en handling som innehåller uppgifter om huvudmannens affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att insyn i handlingen skulle innebära att någon som driver likartad rörelse gynnas på huvudmannens bekostnad.

4 § En huvudman får vägra att ge insyn i en handling som innehåller uppgifter som har tillkommit eller inhämtats för att användas vid facklig förhandling eller vid förberedelse för sådan förhandling, med anledning av stridsåtgärd eller förberedelse för stridsåtgärd, eller för en rättstvist om det av särskild anledning kan antas att insyn i handlingen skulle innebära att huvudmannens ställning som part försämras.

Rätten till insyn i en uppgift som tillkommit eller inhämtats för en rättstvist kan inte vägras sedan saken slutligen avgjorts.

5 § Huvudmannens rätt att vägra insyn enligt 3 och 4 §§ gäller inte i handlingar som avser underlag för mottagande, anställningsförfarande eller lön.

4 kap. Förfarandet vid begäran och utlämnande av handling

Samma som i förslaget till insynslag.

5 kap. Bevarande av handlingar

Samma som i förslaget till insynslag.

6 kap. Överklagande

Samma som i förslaget till insynslag.

Ikraftträdande

Samma som i förslaget till insynslag.

26 För- och nackdelar med insynslagen

I våra direktiv anges att vi ska utreda och föreslå en särskild lag som ger allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem. I den här delen av uppdraget ingår inte att ta fram för- och nackdelar med insynslagen. Vi bedömer ändå att det är en fördel för presentationen av förslaget till insynslag att vi redogör för de för- och nackdelar som vi identifierat under arbetets gång. Insynslagen är ett nytt system för insyn i enskilda huvudmän på skolområdet. Syftet med insynslagen är att den ska ge viss insyn i hur enskilt bedriven förskola, skola och fritidshem bedrivs av olika huvudmän. Den kan därmed i någon mån anses motsvara handlingsoffentligheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) som ger insyn i offentligt bedriven förskola, skola och fritidshem. En beskrivning av för- och nackdelar förutsätter att det finns något att jämföra med, ett nollalternativ. I detta avsnitt är nollalternativet att insynen i enskilda huvudmän inte ökar jämfört med i dag. I kapitel 28 redogör vi för utredningens bedömningar av den administrativa börda som en insynslag innebär.

Tabell 26.1 Sammanfattning av för- och nackdelar med insynslagen

Fördelar	Nackdelar
	<p>Insynslagen ger enbart insyn i handlingar som redan finns hos huvudmannen och som omfattas av insynslagen. Detta innebär att rätten till insyn inte gäller</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) för uppgifter som finns i en handling som inte omfattas av insynslagen, 2) för sammanställningar av uppgifter, eller 3) i handlingstyper som kan tillkomma på skolområdet.
<p>Tillgängliggörande av skolinformation kommer kunna ske i enlighet med förslaget i utredningens delbetänkande som innebär att Skolverket tar över den insamling av uppgifter från kommuner och enskilda som SCB tidigare genomförde på uppdrag av Skolverket. Statistiksekretessen upprätthålls.</p>	<p>Insynslagen innebär att flera nya krav ställs på de privata aktörerna. De enskilda huvudmännen behöver om insynslagen införs:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) identifiera vilka handlingar som omfattas av insynslagen och hålla dem ordnade och vårdade, 2) ta emot begäran om insyn i en handling, leta fram den, pröva och besluta om insyn kan ges med hänsyn till vägransgrunderna och lämna ut den inom rimlig tid på ett sätt de bedömer är lämpligt, och 3) bevara handlingar som omfattas av insynslagen i sju år.
	<p>Insynslagen är en lagtekniskt ny och obeprövad lösning.</p> <p>Rekvisitet "obehörigt röjande" i vägransgrunderna medför att de som ska tillämpa vägransgrunderna måste lokalisera motsvarande sekretessbestämmelser och eventuella sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för att kunna bedöma om insyn ska ges i en handling eller inte.</p>

Fördelar	Nackdelar
<p>De krav som insynslagen ställer på de enskilda huvudmännen medför ökad insyn och får positiva följder för barn/elever, vårdnadshavare och allmänheten på så vis att rättssäkerheten ökar, det blir lättare för dem att bedöma kvalité och villkor för olika skolor, handlingar bevaras med säkerhet under sju år, att förtroendet för de enskilda huvudmännen kan öka samt förutsättningar för granskande (exempelvis journalistik) eller utvärderande verksamhet och i viss mån forskning blir bättre.</p>	<p>Konkurrensförhållanden mellan företagen kan försämrans genom den ökade insynen. De små aktörerna riskerar att missgynnas. Företagshemligheter riskerar att spridas med anledning av den utökade insynen i exempelvis handlingar som beskriver exempelvis organisation, ekonomi eller pedagogiskt koncept.</p>
	<p>Den ökade insynen skulle kunna innebära nackdelar i konkurrenshänseende särskilt för de små aktörerna eftersom större huvudmän kan lägga sin ekonomiska redovisning hos ägarföretaget.</p> <p>Att de handlingar som omfattas av insynslagen inte behöver bevaras längre än i sju år samt att man inte kan få insyn i handlingar hos enskild huvudman som går i konkurs minskar möjligheten till forskning och i viss mån granskning och utvärdering över tid.</p>
<p>Principiella skäl talar för ökad insyn i offentligt finansierad skollagsreglerad verksamhet så att effektiviteten kan kontrolleras och missförhållanden uppdagas.</p>	
<p>De enskildas integritet skyddas av bestämmelserna i vägransgrunderna i insynslagen som motsvarar skyddet i offentlighets- och sekretesslagen.</p>	<p>Insyn kommer att ges i uppgifter om enskilda inom de enskilda huvudmännen såsom personal och elever. Det gäller t.ex. anställningshandlingar, resultat på prov, betyg och liknande. Det finns en risk för att för mycket information lämnas ut om enskilda elever och personal till men för de enskilda.</p>
<p>Även enskilda utövare av skollagsreglerad verksamhet kan bli föremål för granskning av Justitieombudsmannen och Justiekanslern.</p>	

Fördelar	Nackdelar
Principen om lika villkor för förskolor och skolor m.fl. talar för att insynen ska vara motsvarande i dessa.	Villkoren blir inte lika eftersom insynen enligt insynslagen hos privata aktörer kommer att omfatta färre handlingar och ger mindre omfattande rättigheter till den enskilde än hos offentliga aktörer som omfattas av handlingsoffentligheten enligt tryckfrihetsförordningen.
	Företrädare för enskilda huvudmän har uppgett att villkoren inte blir lika eftersom enskilda huvudmän är mer sårbara om de inte lever upp till insynslagens krav än myndigheter som inte tillämpar offentlighetsprincipen korrekt eftersom: <ul style="list-style-type: none"> – en renommeskada är allvarigare p.g.a. påverkan på tillströmningen av barn/elever, – enskilda aktörer är utsatta för tillsyn och prövning av kommunen respektive Skolinspektionen där brister i tillämpningen av insynslagen skulle kunna spela in som en faktor i bedömningen.
	Villkoren blir inte lika, eftersom den massmediala och politiska uppmärksamheten är större för enskilt bedrivna skollagsreglerad verksamhet än för den som bedrivs av offentliga organ vilket innebär att de riskerar att få jämförelsevis högre kostnader för att ge insyn i handlingar.
	Villkoren blir inte lika, eftersom antalet små aktörer är större inom den enskilt bedrivna skollagsreglerade verksamheten än inom den som bedrivs i form av myndigheter vilket gör att de i betydligt lägre utsträckning kan ta del av de administrativa fördelar som det medför att vara del av en större organisation.
	Villkoren är inte lika, eftersom kommunala förskolor och skolor kan få stöd från den centrala förvaltningen i kommunen med bl.a. rådgivning från jurist och tillhandahållande av administrativa system.
Ansvar för tjänstefel och skadestånd kan bidra till att öka rättssäkerheten och garantera att de krav som uppställs följs.	Personal som tillämpar insynslagen riskerar ytterst att kunna dömas för tjänstefel.

Fördelar	Nackdelar
<p>Insynslagen ger insyn i enskilda huvudmäns förskole- och skolverksamhet men den administrativa bördan lättas jämfört med handlingsoffentligheten genom att:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) De handlingar som de enskilda huvudmännen ska ge insyn i begränsas av en lista över handlingstyper. 2) De handlingstyper som omfattas av insynslagen är sådana som ska finnas enligt andra gällande regelverk. 3) Handlingar ska hållas ordnade och vårdade, men inga krav ställs i lagen på hur. 4) Handlingar ska bevaras i sju år. 5) Handlingstyperna i regel inte omfattas av några vägransgrunder då sådant som i regel omfattas av sekretess i offentlig verksamhet inte omfattas av insynslagen. 6) Insynslagen ger en möjlighet att anpassa tillgängligheten efter huvudmannens förutsättningar. 	<p>De enskilda huvudmännen kommer att få bära de kostnader som uppstår.</p>
	<p>De nya kraven innebär en ökad administration och ökade kostnader för de enskilda huvudmännen, t.ex. när det gäller personalkostnad och utbildning/kompetensutveckling.</p>
	<p>Den ökade administrationen och de ökade kostnaderna är svåra att uppskatta med anledning av att de enskilda huvudmännen skiljer sig från varandra vad avser storlek, driftsform, geografisk placering osv.</p>
	<p>Eftersom regelverket är nytt kan osäkerhet uppstå vid tillämpningen som kan leda till kostnader för juridiskt stöd</p>
	<p>Eftersom regelverket är nytt kan osäkerhet gällande hur regelverket ska tillämpas göra insynen mer begränsad än den borde vara under tiden det tar att utveckla praxis.</p>
<p>Införande av insynslagen är en kostnad endast för befintliga enskilda utövare av skollagsreglerad verksamhet. Nya aktörer har med sig kostnaden redan när man överväger en etablering.</p>	<p>Nya aktörer måste räkna med kostnaden för insynslagen redan när man överväger en etablering. Nya etableringar kan därmed utebli.</p>
	<p>Insynslagets krav skulle kunna medföra oproportionerliga krav för små aktörer.</p>

Fördelar	Nackdelar
De små aktörerna kommer sannolikt att hantera färre handlingar och har då möjlighet att vårda och hålla dem ordnade på ett relativt enkelt sätt och på så vis begränsa kostnaderna för hanteringen.	De mindre huvudmännen har inte stordriftsfördelar som de större huvudmännen åtnjuter vid t.ex. inköp av administrativa system och organisering av administrationen.
	Att kostnaderna för administration ökar kan leda till att resurser behöver tas från kärnverksamheten.
Förslaget innebär inte så stora kostnader för staten och kommunerna.	Ett nytt regelverk kan leda till högre kostnader för domstolar som behöver pröva ärenden och etablera en ny rättspraxis.

27 Konsekvensanalys insynslagen

I detta kapitel analyserar vi konsekvenserna av utredningens förslag att införa en ny lag (insynslagen) som ger enskilda och myndigheter rätt till insyn i vissa i lagen angivna handlingstyper hos enskilda huvudmän för förskola, skola och fritidshem samt förslaget att tydliggöra kommunernas skyldighet att ge allmänheten rätt till insyn i kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad. Konsekvensanalysen görs enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) samt enligt förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I detta kapitel redovisas också en integritetsanalys.

I kapitel 26 redovisas och analyseras för- och nackdelar med det förslaget. I kapitel 28 analyserar vi hur införandet av insynslagen påverkar den administrativa bördan och vilka kostnader som förslaget innebär för enskilda huvudmän och skolenheter.

27.1 Problemet och vad som ska uppnås

Utredningen ska enligt direktiven föreslå en särskild lag som ger allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem samt föreslå hur allmänheten kan ges en rätt till insyn i anordnare av komvux på entreprenad. Syftet är att ge insyn i den privat bedrivna verksamheten inom skolväsendet.

I korthet skulle konsekvenserna av att förslagen inte införs innebära att:

- Allmänheten fortsatt inte får insyn i enskilda huvudmän för förskola, skola och fritidshem.
- Elever och föräldrar går miste om information för att kunna välja skola och förskola.

- En likvärdig insyn i olika skolformer som bedrivs av privata aktörer samt i komvux på entreprenad i hela landet inte kommer att uppnås.

Vårt förslag till insynslag innebär att enskilda och myndigheter får rätt till insyn i vissa handlingstyper hos enskilda huvudmän för förskola, skola och fritidshem. Fysiska personer, dödsbon och konkursbon efter fysiska personer som är huvudmän är undantagna från lagens tillämpningsområde. De enskilda huvudmännen ska på begäran ge insyn i en handling inom rimlig tid och får ta ut en avgift om handlingen har tio eller fler sidor. Huvudmännen ska som huvudregel bevara handlingar som omfattas av insynslagen i sju år. För att skydda enskilda intressen innehåller lagen bestämmelser (vägransgrunder) som inskränker rätten till insyn. Enskilda huvudmäns beslut enligt insynslagen kommer att vara föremål för tillsyn av Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK), Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommunerna. Ett beslut av en enskild huvudman att helt eller delvis inte ge insyn i en handling får överklagas av den som har begärt insyn.

Det finns genom 10 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) ett system som syftar till att ge allmänheten rätt till insyn i bl.a. komvux på entreprenad. Det ingår inte i vårt uppdrag att granska om det systemet fungerar ändamålsenligt. I syfte att uppnå så likvärdig insyn som möjligt mellan komvux på entreprenad i olika kommuner samt i förhållande till fristående förskolor, skolor och fritidshem föreslår vi att kommunernas skyldighet att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn preciseras avseende komvux på entreprenad. Detta genom att det föreskrivs att om en kommun överlämnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till handlingar som anges i insynslagen.

Utredningens förslag berör kommuner, enskilda huvudmän inom skolväsendet och anordnare av komvux på entreprenad (inklusive flera företag), högskolor samt vissa statliga myndigheter. Även personal i de enskilda huvudmännen barn, elever och deras vårdnadshavare berörs genom att rätten till insyn kommer att gälla i handlingar som innehåller uppgifter om dem.

Det finns alternativa lösningar för att ge insyn i den privat bedrivna verksamheten inom skolväsendet. Det ingår inte i utredningens uppdrag att överväga sådana lösningar. Utredningens förslag om hur

offentlighetsprincipen skulle kunna införas för privata aktörer, som vi huvudsakligen presenterar i kapitel 11 i syfte att tillgodose behovet av information på skolområdet, skulle emellertid kunna vara en alternativ lösning.

27.2 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Rätten till insyn i handlingar kommer att få konsekvenser för enskilda huvudmän. Hösten 2021 fanns det 2 476 enskilda huvudmän inom skolväsendet. Dessa drev sammanlagt 2 787 förskoleenheter och 1 342 skolenheter. En stor del av de enskilda huvudmännen, knappt 70 procent, driver endast förskola. De flesta enskilda huvudmän är också förhållandevis små. Av de 2 476 enskilda huvudmännen har knappt 78 procent endast en förskole- eller skolenhet i sin verksamhet.

I dag finns det ingen handlingsoffentlighet eller rätt till insyn i handlingar hos enskilda huvudmän. Insynslagen är ett helt nytt regelverk för huvudmännen att förhålla sig till och medför att en rätt till insyn för enskilda och myndigheter i vissa handlingar kommer att gälla i verksamheterna. Vissa insatser för att anpassa verksamheten till insynslagets krav blir därför sannolikt nödvändiga. Vissa administrativa arbetsuppgifter kommer att tillkomma. Förslaget att införa insynslagen kommer därför att resultera i en ökad administrativ börda och därmed vissa kostnader för enskilda huvudmän. Förslagets administrativa och ekonomiska konsekvenser för de enskilda huvudmän samt hur många företag som berörs av förslaget att införa insynslagen redovisas i kapitel 28.

27.2.1 Konsekvenser för konkurrensförhållanden för företagen

Att införa insynslagen för enskilda huvudmän kommer att påverka konkurrensförhållanden för företagen i branschen. Av de 2 476 enskilda huvudmännen år 2021 drevs 940 som företag, dvs. som aktieföretag, handelsbolag eller kommanditbolag. Även om det här finns företag med mycket omfattande verksamhet, är de flesta av företagen att betrakta som små. Av de 940 företagen hade 800 färre än 50 anställda som pedagogisk personal.

Företag som bedriver förskole- och skolverksamhet verkar på en marknad och konkurrerar om barn och elever med varandra och med kommuner. Uppgifter om företagen, t.ex. om elevers betygsgenomsnitt, elevsammansättning eller ekonomi, skulle kunna påverka ett företags konkurrensförmåga negativt. Vi konstaterar dock att det är så som det nuvarande skolsystemet är konstruerat. Därtill behöver barn, elever och deras vårdnadshavare ha tillgång till information för att kunna göra välgrundade val av förskola och skola. Det är grundläggande för det fria skolvalet.

I enskilda huvudmän kan det finnas vissa uppgifter som ger huvudmannen försteg framför konkurrerande företag. I den mån dessa uppgifter inte skyddas av vägransgrunderna kan konkurrerande företag begära insyn i handlingarna och få del av uppgifterna, vilket kan leda till att huvudmannens konkurrensfördel minskar.

Våra förslag kan emellertid också antas leda till att konkurrens-skadliga missförhållanden avslöjas i något högre grad. En ökad insyn innebär att det blir svårare för företag att genom otillbörliga metoder tillskansa sig konkurrensfördelar.

Enskilda huvudmän som driver verksamhet av mer begränsad omfattning kan få en mer omfattande administrativ belastning till följd av insynslagen än aktörer med större verksamheter, vilket kan försämra de små aktörernas konkurrensförmåga. Den ökade insynen skulle även kunna innebära nackdelar i konkurrenshänseende för de små huvudmännen eftersom större huvudmän kan lägga sin ekonomiska redovisning hos ägarföretaget, och på det sättet undvika möjligheterna till insyn i sådana handlingar.

Den ökade administrationen och de ökade kostnaderna utgör en ny kostnad enbart för de befintliga enskilda huvudmännen. Tillkommande huvudmän har med sig kostnaden redan när de överväger en etablering. De ökade kraven och kostnaderna kan medföra ett minskat intresse för nya etableringar. Det skulle kunna innebära en risk för minskad mångfald av olika slags enskilda huvudmän.

27.2.2 Särskilt om konsekvenser för små företag

Insynslagen skulle, enligt företrädare för enskilda huvudmän, kunna få påtagliga konsekvenser för aktörer som bedriver verksamhet av begränsad omfattning, vilket skulle vara till nackdel i konkurrens-

hänseende. Vissa aktörer skulle kunna bli tvungna att lägga ner sin verksamhet eller sälja den till större företag.

I enlighet med direktiven har en utgångspunkt för utredningen varit att hanteringen av insynslagen inte ska riskera att bli orimligt betungande. Vår bedömning är att insynslagens bestämmelser om handläggning och krav avseende bl.a. tillgänglighet och bevarande av handlingar inte är oproportionerligt betungande för små företag. Vi bedömer dock att kostnaderna för hanteringen av insynslagen sannolikt kan bli påtagliga för fysiska personer som är huvudmän som normalt bedriver verksamhet av begränsad omfattning. Vi har därför föreslagit att fysiska personer, dödsbon och konkursbon efter fysiska personer som är enskilda huvudmän inte ska omfattas av insynslagen, se avsnitt 17.4.

27.2.3 Andra konsekvenser

Insynslagen får för de enskilda huvudmännen konsekvenser också för tillämpningen av viss annan lagstiftning. Prövningen av framställningar om insyn innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om ansvar för tjänstefel i 20 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) och reglerna om skadestånd i 3 kap. 2 § skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga. Vidare blir denna myndighetsutövande verksamhet underkastad JO:s och JK: tillsyn, vilket kan kräva vissa arbetsinsatser från de enskilda huvudmännen. Även Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och kommunernas tillsynsansvar kommer att omfatta de enskilda huvudmännens tillämpning av insynslagen, se avsnitt 22.6.

27.3 Konsekvenser för anordnare av komvux på entreprenad

Det fanns år 2021 sammanlagt 100 enskilda utbildningsanordnare som bedrev utbildning i komvux på entreprenad. Av dessa var 87 procent aktiebolag.¹

Förslaget att precisera kommunernas skyldighet att enligt 10 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas

¹ Under 2022 var de 98 stycken och 87,5 procent var aktiebolag.

över avseende komvux på entreprenad innebär i första hand ett nytt åliggande för kommunerna, se kapitel 23. Förslaget kan dock i förlängningen innebära vissa ökade kostnader och administration för företag som anordnar komvux på entreprenad. Detta genom att de privata anordnarna kan behöva ge kommunerna tillgång till fler handlingar jämfört med i dag.

Anordnarna ska redan i dag överlämna information om verksamheten som är på entreprenad till kommunen. Det bör således redan finnas ett behov av att hålla handlingar hänförliga till verksamheten som är på entreprenad åtskilda från handlingar i annan verksamhet. Det bör i sin tur göra det något enklare att urskilja vilka handlingar som omfattas av insynslagen samt medföra att den ökande administrationen som förslaget medför kan begränsas. Den tid under vilken insynslagen medför nya kostnader för komvuxanordnarna kommer att vara relativt kort. Enligt våra uppgifter gäller ett avtal om sådan utbildning mellan en kommun och en anordnare inte längre än fyra år.

27.4 Konsekvenser för offentlig verksamhet

27.4.1 Konsekvenser för kommuner

Kommunerna begär in olika dokument i sitt arbete med prövning av enskilda som vill godkännas som huvudmän för fristående förskolor och fritidshem, liksom i sin tillsyn av sådana enskilda huvudmäns verksamheter. Det förekommer att kommunerna får framställningar om att lämna ut sådana handlingar som inkommit från de enskilda aktörerna. Att enskilda huvudmän för förskola och fritidshem nu ska omfattas av insynslagen och därför är skyldiga att ge insyn i vissa handlingar kan leda till ett minskat antal framställningar till kommunerna om att lämna ut handlingar. Detta bedöms dock endast påverka kommunernas verksamhet på marginalen och inte innebära någon påverkan av betydelse för deras kostnader.

Vårt förslag innebär att kommunerna kommer att granska fristående förskolor och vissa fristående fritidshems tillämpning av insynslagen, se avsnitt 22.4.2. Vi bedömer dock att detta inte kommer att påverka kostnaderna för kommunernas tillsyn mer än marginellt.

Avseende förslaget att precisera kommunernas skyldighet att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i komvux som har överlämnats på entreprenad så finns det redan

i dag en skyldighet för kommunerna att tillförsäkra sig information från privata anordnade av komvux. Vidare är det de enskilda anordnarna inom komvux som kommer ha att ge kommunerna tillgång till handlingar. Vi bedömer därför att förslaget inte medför några ytterligare kostnader för kommunerna.

Kommunerna kan dock komma att ha vissa kostnader för det förberedande arbete som måste göras innan förslaget träder i kraft, t.ex. för att informera enskilda anordnare av komvux om de handlingar som ska lämnas över. Vi bedömer att dessa kostnader är marginella.

27.4.2 Konsekvenser för det kommunala självstyret

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranleder inskränkningen. En proportionalitetsprövning ska alltså göras under lagstiftningsprocessen.

Vårt förslag att i lag förtydliga att kommunerna genom avtalet med anordnare av komvux på entreprenad ska tillförsäkra sig tillgång till sådana handlingar från den överlämnade verksamheten som anges i insynslagen innebär ett nytt åliggande, vilket kan ses som en viss inskränkning i det kommunala självstyret. I kapitel 23 gör vi bedömningen att inskränkningen är proportionerlig i förhållande till syftet att uppnå en likvärdig insyn i olika skolformer samt i komvux på entreprenad i hela landet.

En alternativ lösning hade varit att låta komvux på entreprenad omfattas av insynslagen. Det hade inte haft påverkan på den kommunala självstyrelsen. Vi har dock i avsnitt 17.4.3 bedömt att komvux på entreprenad inte bör omfattas av insynslagens tillämpningsområde.

27.4.3 Konsekvenser för statliga myndigheter

Statens skolverk

Att enskilda huvudmän och utbildningsanordnare ska tillämpa insynslagen är en helt ny uppgift för dem. Vi bedömer att Statens skolverk (Skolverket), i vars uppdrag det ingår att tillhandahålla stöd för huvud-

männen och andra verksamma i skollagsreglerad verksamhet, kommer att behöva informera om insynslagen på lämpligt sätt.²

Skolverket kan också göra bedömningen att det krävs en mera samlad informationsinsats riktad till de enskilda huvudmännen inför införandet av insynslagen för att lagen ska fungera som avsett.

Att ta fram material och information till följd av förändringar inom skolområdet, som kan utgöra stöd för enskilda huvudmän är en integrerad del av Skolverkets verksamhet. Vi bedömer därför att de eventuella kostnaderna som förslaget medför rymms inom Skolverkets ordinarie anslag.

Universitet och högskolor

I utbildningen för rektorer och andra skolledare bör införas en del som gäller insynslagen.³ Detta kan föranleda ytterligare kostnader. Arbetet bör dock inrymmas i det fortlöpande arbetet med att utveckla och förbättra utbildningen. Kostnaderna bedöms därför rymmas inom befintliga ramar.

Statens skolinspektion

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) begär in olika dokument i sitt arbete med prövning av enskilda som vill godkännas som huvudmän för fristående skolor och fritidshem, liksom i sin tillsyn av huvudmännens verksamheter. Det förekommer att Skolinspektionen får framställningar om att lämna ut sådana handlingar som inkommit till myndigheten från de enskilda huvudmännen. Att enskilda huvudmän nu ska omfattas av insynslagen och därför är skyldiga att inom den tid som är rimlig ge insyn i en efterfrågad handling kan komma att leda till att antalet framställningar till Skolinspektionen om att lämna ut handlingar minskar. På samma sätt som för kommunerna, se avsnitt 27.4.1, bedöms detta dock endast påverka verksamheten på marginalen och inte innebära någon påverkan av betydelse för myndighetens kostnader.

² Se 1 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

³ Förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Utbildningen innehåller i dag en del som bl.a. rör offentlighet och sekretess.

Vårt förslag innebär att Skolinspektionen kommer att ha i uppgift att granska enskilda huvudmäns tillämpning av insynslagen, se avsnitt 22.4.2. Skolinspektionens tillsynsansvar omfattar i dag offentliga skollagsreglerade verksamheters tillämpning av offentlighetsprincipen. Den tillämpningen blir dock sällan föremål för tillsyn, då Skolinspektionen i första hand granskar regelefterlevnaden i förhållande till skollagstiftningen.⁴ Vi bedömer därför att det ökade tillsynsansvaret inte kommer att öka Skolinspektionens kostnader mer än marginellt och bör hanteras inom ram.

Sveriges Domstolar

Vårt förslag innebär att enskilda huvudmäns beslut att avslå framställningar om insyn kommer att kunna överklagas till kammarrätt, vars avgöranden i sin tur kan överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen. Vissa överklaganden kommer sannolikt att förekomma, men det är svårt att med någon säkerhet ange den förväntade mängden mål hos domstolarna som tillkommer till följd av lagändringen. Vi bedömer därför att den eventuella kostnadsökningen med anledning av förslaget ryms inom domstolsväsendets nuvarande anslagsram. Det är dock av stor vikt att regeringen följer utvecklingen och den eventuella kostnadsökningen för domstolarna.

Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern

JO och JK berörs av förslaget då de enskilda huvudmännen kommer att vara underkastade JO:s och JK:s tillsyn vad gäller deras tillämpning av insynslagen. Det är enligt oss svårt att avgöra i vilken omfattning som antalet ärenden hos JO och JK kan komma att öka med anledning av förslaget. Fristående förskolor, skolor och fritidshem står dock redan i dag under JO:s och JK:s tillsyn såvitt gäller beslut där myndighetsutövning ingår. Något sådant ärende har ännu inte prövats i sak av JK. JO har i några ärenden kritiserat huvudmän för exempelvis brister vid hanteringen av överklaganden, men någon närmare utredning av en anmälan mot fristående förskolor eller fritidshem har inte företagits.⁵ Detta talar i viss mån för att antalet ärenden

⁴ Uppgift från Skolinspektionen i juni 2023.

⁵ Uppgifter från JO och JK till utredningen i augusti 2023.

hos JO och JK inte bör öka i någon större omfattning med anledning av förslaget. Vi bedömer sammantaget att kostnaderna bör kunna finansieras inom ram. Det är dock viktigt att regeringen följer utvecklingen av ärendemängden.

27.5 Integritetsanalys

Av direktiven framgår att vi ska analysera vilka skyddsbestämmelser som ska gälla med hänsyn till bl.a. enskildas integritet. Det kräver även en analys av personuppgiftsbehandling.

Vårt förslag innebär att enskilda och myndigheter ska ha rätt till insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän. Det är en stor mängd individer som berörs av det förslaget och flera av dem är barn. År 2022 fanns det knappt 425 000 barn och elever i enskilda huvudmän för förskola, skola och fritidshem och drygt 60 000 personer anställda som pedagogisk personal. Vid ett genomförande av vårt förslag så kommer vissa handlingar hos de enskilda huvudmännen att omfattas av rätten till insyn. I handlingarna kommer det att förekomma uppgifter om barn, elever, vårdnadshavare och personal som i många fall är känsliga för den personliga integriteten.

Uppgifter om barn, elever, vårdnadshavare och personal hos de enskilda huvudmännen kommer dock att omfattas av vägransgrunder. Skyddet i vägransgrunderna motsvarar det som i dag finns i sekretessbestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till skydd för den personliga integriteten för barn, elever, vårdnadshavare och personal i motsvarande offentliga verksamheter. Det har inte framkommit något under vår utredning som tyder på att det sekretesskyddet skulle vara otillräckligt.

Den ökade insyn som förslaget kommer att leda till underlättar kontrollen av myndighetsutövningen gentemot barn och elever och bidrar därigenom till att stärka barnens och elevernas rättssäkerhet. Det blir också lättare för barn, elever och vårdnadshavare att bedöma kvalitet och villkor för olika skolenheter och huvudmän om verksamheterna är öppna för insyn. Det ökar och stärker möjligheterna att göra välgrundade val.

Att de enskilda huvudmännen ska bevara handlingarna som omfattas av insynslagen i sju år bedömer vi kan underlätta för elever och vårdnadshavare vid skolbyte.

Skyddet genom vägransgrunderna innebär enligt vår bedömning att påverkan på enskildas personliga integritet begränsas. Vid avvägningarna av vilka handlingar som bör eller inte bör omfattas av insynslagen har handlingstyper som i stor omfattning typiskt sett innehåller känsliga uppgifter inte tagits med. Det begränsar också förslaget påverkan på enskildas personliga integritet. Påverkan framstår därför som proportionerlig i förhållande till allmänhetens insynsintresse i enskilda huvudmän.

Vi bedömer att förslaget är förenligt med rätten till skydd för privatlivet och rätten till skydd för personuppgifter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Vi bedömer även att förslaget är förenligt med EU:s allmänna dataskyddsförordning (förordning (EU) 2016/679) och dataskyddslagen (2018:218).⁶

Utifrån utredningens direktiv ser vi inte någon möjlighet att föreslå mindre integritetsingripande alternativ än insynslagen för att tillgodose allmänhetens behov av insyn.

Vårt förslag att precisera kommunernas skyldighet att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn avseende komvux på entreprenad berör deltagare, elever och personal i sådan verksamhet. Detta genom att kommunen på det här sättet kan få uppgifter från den privata anordnaren som är känsliga. Eftersom insamlingen av uppgifterna sker inom ramen för kommunens ansvar som huvudman för verksamheten komvux, kan samma sekretessbestämmelser som skulle ha gällt för kommunens egen verksamhet med komvux tillämpas på uppgifterna. Det har inte framkommit något under vår utredning som tyder på att det sekretesskyddet skulle vara otillräckligt. Därmed framstår förslaget påverkan på den personliga integriteten som proportionerlig i förhållande till målet att nå en likvärdig insyn i olika skolformer samt i komvux på entreprenad i hela landet.

27.6 Barnrättsanalys

Barn påverkas indirekt av vårt förslag genom att de utgör en stor del av de individer vars uppgifter kommer att finnas i de handlingar som kommer att omfattas av insyn hos de enskilda huvudmännen. För-

⁶ Se övervägandena i avsnitt 7.4.

slaget omfattar de barn som går i fristående förskola eller är elever i fristående skola eller fritidshem. År 2022 omfattade de enskilda huvudmännens verksamhet inom skolformerna knappt 425 000 barn.⁷

Vi bedömer att förslagen inte påverkar barnens levnadsvillkor eller barnets rättigheter enligt barnkonventionens grundprinciper.⁸ Vi bedömer att förslaget inte heller påverkar barn negativt utifrån konventionens övriga artiklar. Barnkonventionen erkänner barns rätt till utbildning.⁹ En del i det är att utbildnings- och yrkesrelaterad information ska vara tillgänglig och åtkomlig för alla barn. Förslaget om insyn i vissa handlingar hos enskilda huvudmän får positiva effekter i det sammanhanget. Förslaget innebär att information om fristående förskolor, skolor och fritidshem blir mer tillgängliga. Förslaget innebär också att förutsättningarna att få information om enskilda huvudmän ökar och blir mindre beroende av vilken information huvudmannen väljer att publicera. Indirekt skulle också förslaget kunna leda till en ökad kvalitet totalt för utbildningarna. En sådan konsekvens skulle kunna uppstå genom att även de enskilda huvudmännen är medvetna om att deras verksamhet när som helst kan komma att granskas av t.ex. media eller en organisation som representerar elever eller vårdnadshavare.

Vårt förslag innebär att framställningar om insyn kommer att kunna göras avseende handlingar som innehåller uppgifter om barn och som tidigare inte omfattades av rätt till insyn. Därmed blir konsekvenserna och skyddet för barnens personliga integritet viktigt. Detta behandlas i vår integritetsanalys i avsnitt 27.5.

Förslagen ger dock en långsiktig förutsättning för att kunna analysera barns levnadsvillkor och kan ses som en förutsättning för att ta tillvara barns rättigheter. Det gäller för flera av artiklarna i barnkonventionen, men framför allt artikel 28 om barnets rätt till utbildning. De uppgifter som kommer att göras tillgängliga med vårt förslag är en nödvändig förutsättning för att kunna följa att barnets rättigheter enligt artikel 28 efterlevs. Uppgifterna behövs dessutom för att Sverige ska kunna fullgöra sina åtaganden att rapportera till FN:s kommitté för barnets rättigheter.

⁷ Se uppgifter från Skolverket.

⁸ Barnkonventionens grundprinciper utgörs av principen om barnets bästa som uttrycks i artikel 3, tillsammans med rättigheterna i artikel 2 (alla barns lika värde och rättigheter), artikel 6 (varje barns rätt till liv, överlevnad och utveckling) och artikel 12 (barnets rätt att bilda och uttrycka sina åsikter och få dem beaktade).

⁹ Artikel 28 och 29.

27.7 Övriga konsekvenser

27.7.1 Jämställdhet och de integrationspolitiska målen

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv.¹⁰ Till målet finns också sex delmål, varav ett avser att kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.¹¹ Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹²

Vi bedömer att våra förslag inte har någon direkt påverkan på det jämställdhetspolitiska eller integrationspolitiska målet. Däremot har våra förslag en indirekt positiv påverkan genom att det ger ökade möjligheter att analysera utvecklingen i förhållande till målen.

27.7.2 EU-rätten

Vi bedömer att förslaget att införa insynslagen är förenligt med EU:s allmänna dataskyddsförordning och dataskyddslagen.¹³

I övrigt berör förslagen inte några frågor som regleras i EU-rätten.

¹⁰ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

¹¹ Skr. 2016/17:10.

¹² Prop. 2022/23:1, utg.omr. 13.

¹³ Se övervägandena i avsnitt 7.4.

28 Administrativ börda vid införande av insynslagen

I detta kapitel analyserar vi hur införandet av insynslagen påverkar den administrativa bördan för enskilda huvudmän. Analysen görs för små, medelstora och stora huvudmän. I avsnitt 14.1 redogör vi för definitionerna av små, medelstora och stora enskilda huvudmän för förskola och skola.

Den konsekvensanalys som utredningen ska göra enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning redovisas i kapitel 27.

Tabell 28.1 Sammanfattning av vår kategoriindelning av små, medelstora och stora huvudmän och utbildningsanordnare

	Definition	Antal år 2021
Små		
Huvudmän med endast förskola	Max 28 barn	898
Huvudmän utöver endast förskola	Mindre än 200 barn och elever	398
Medelstora		
Huvudmän med endast förskola	29–399 barn	820
Huvudmän utöver endast förskola	200–999 barn och elever	304
Stora		
Huvudmän med endast förskola	Minst 400 barn	15
Huvudmän utöver endast förskola	Minst 1 000 barn och elever	41

Utifrån storleksindelningen kan vi definiera ett antal typiska huvudmän och utbildningsanordnare som vi sedan använder vid analysen av den administrativa bördan. Våra typfall sammanfattas i figur 28.1.

Figur 28.1 Sammanfattning av typiska enskilda huvudmän

	Förskola	Skola
Små	Ekonomisk förening 1 förskoleenhet 20 barn 5 ped. personal	Aktiebolag 1 skolenhet 100 barn/elever 20 ped. personal
Medelstora	Aktiebolag 2 förskoleenheter 70 barn 17 ped. personal	Aktiebolag 2 enheter (1+1) 400 barn/elever 50 ped. personal
Stora	Aktiebolag 15 förskoleenheter 900 barn 200 ped. personal	Aktiebolag 19 enheter (10+9) 3 000 barn/elever 200 ped. personal

Not: För medelstora och stora huvudmän med verksamhet utöver endast förskola, har vi räknat med att det finns både förskole- och skolenheter i verksamheten. Av den medelstores enheter är en förskola och en skola. Av den store huvudmannens enheter är 10 förskolor och 9 skolor.

Beräkningarna har gjorts utifrån data från Skolverket gällande år 2021. Sammansättningen av enskilda huvudmän under 2022 har också studerats men endast små förändringar har skett mellan de två åren. Kategoriseringarna av olika typer av enskilda huvudmän har inte påverkats. Därför används informationen från 2021.

Ansvaret för att bereda insyn, alternativt besluta om att inte bereda insyn enligt en viss begäran ligger hos den enskilda huvudmannen. Det finns ingenting som hindrar att huvudmannen organiserar administrationen kring insyn enligt insynslagen på ett sätt som passar den egna organisationen. Därmed kan enskilda förskole- eller skolenheter komma att ta emot och ta ställning till en begäran om insyn i handlingar som omfattas av insynslagen.

28.1 Underlag för vår analys

Det finns inte mycket underlag för att underbygga en bedömning av vilka kostnader och vilken administrativ börda som uppstår vid ett införande av insynslagen. Insynslagen är ett nytt system för insyn i enskilda huvudmän på skolområdet, som i någon mån ska fylla samma funktion som handlingsoffentligheten fyller i offentliga förskolor,

skolor och fritidshem. Syftet med insynslagen är att den ska ge viss insyn i hur enskilt bedriven förskola, skola och fritidshem bedrivs av olika huvudmän. Den kan därmed i någon mån anses motsvara handlingsoffentligheten enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF) som ger insyn i offentligt bedriven förskola, skola och fritidshem. Syftet med att konstruera en insynslag är att den ska ge viss insyn men till en begränsad administrativ kostnad.

För att kunna uppskatta den administrativa kostnaden för insynsprincipen för enskilda huvudmän utgår vi från de beräkningar av kostnader som utredningen gjort avseende offentlighetsprincipen. Beräkningarna av den administrativa bördan av offentlighetsprincipen redovisas i kapitel 14. Där finns också en utförlig redovisning av det underlag som ligger till grund för beräkningarna, dvs. material som finns i tidigare utredningar och det underlag som vi samlat in för detta betänkande. Utredningen har samlat in uppgifter och synpunkter från enskilda huvudmän om offentlighetsprincipens konsekvenser och om efterfrågan på information hos enskilda huvudmän. Ytterligare information finns i kapitel 3 och i kapitel 16.

28.2 Utgångspunkter och antaganden

I vår bedömning av den administrativa bördan av insynslagen har vi, på samma sätt som vid bedömningen av administrativa bördan av offentlighetsprincipen, utgått från:

- Beräkningar av kostnaderna för offentlighetsprincipen i kommunala förskolor och skolor.
- Att det redan i dag finns krav utifrån gällande lagstiftning på att de enskilda huvudmännen ska ha vissa dokument.

Vi gör också två grundläggande antaganden:

- Intresset för enskilda huvudmän är större än för offentliga.
- Koncernstrukturen för de enskilda huvudmännen påverkar.

En grundligare genomgång av dessa utgångspunkter och antaganden gör vi i kapitel 14. I avsnittet nedan fokuserar vi på det som är specifikt för insynslagen.

28.2.1 Kostnaderna för offentlighetsprincipen i kommunala förskolor och skolor den huvudsakliga utgångspunkten

Det huvudsakliga underlaget för vår analys är beräkningar av kostnaden för offentlighetsprincipen i kommunala förskolor och skolor samt kommunala bolag. Vi kan dock inte direkt använda kostnadsuppgifter från den offentliga verksamheten och översätta det till kostnader för enskilda huvudmän. Det finns vissa skillnader mellan kommunala förskolor och skolor och de fristående förskolorna och skolorna som bör beaktas i detta sammanhang (t.ex. att kommuner kan erbjuda vissa administrativa stödresurser till skolor de är huvudmän för, se avsnitt 14.3.1). Dessutom skiljer sig insynslagen i vissa avseenden från offentlighetsprincipen.

Insynslagen ställer krav på att de enskilda huvudmännen ska hålla de handlingar som omfattas av de listade handlingstyperna ordnade och vårda dem, men lagen ställer inte krav på att de enskilda huvudmännen ska diarieföra sina handlingar.

De enskilda huvudmännen ska på begäran ge insyn i handlingar som omfattas av insynslagen, och som inte omfattas av en vägransgrund, inom rimlig tid. Det innebär att insynslagen ger enskilda huvudmän en generellt längre tidsfrist när det gäller att ge insyn i handlingar i förhållande till regelverket om utlämnande av allmänna handlingar. Insynslagen kan t.o.m., beroende på huvudmannens förutsättningar, ge utrymme för en huvudman att inte besvara en begäran om insyn under tiden som verksamheten är stängd under lov.

De handlingar som insynslagen ger insyn i ska bevaras i sju år. Utöver att handlingarna ska hållas i ordning och vårdade så att rätten till insyn kan tillmötesgås, ställs inga särskilda krav på hur de enskilda huvudmännen ska bevara dem under den tiden, eller på när de inte längre ska bevara vissa typer av handlingar.

Liksom vid ett införande av offentlighetsprincipen kan fristående skolor och förskolor inte räkna med motsvarande tillgång till centrala stödfunktioner, i form av exempelvis jurister eller administrativt stöd, när det gäller dokumenthantering eller stöd vid prövning enligt vägransgrunderna som de som tillhör en kommunal huvudman har (jfr avsnitt 14.3.1). Det vi ovan tagit upp bedömer vi emellertid sammantaget minskar behovet av vissa stödresurser motsvarande det som kommunerna kan ge till sina förskole- och skolenheter.

Ett alternativ till en insynslag med lista skulle kunna vara att de fristående huvudmännen ska tillämpa systemet för handlingsoffentlighet enligt tryckfrihetsförordningen och sekretessreglering enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), men med förfarandelättnader. Förfarandelättnaderna skulle då kunna vara desamma som i utredningens förslag på insynslag med listade handlingstyper, se kapitel 25. Det alternativa förslaget skulle sannolikt innebära en högre grad av administration hos de enskilda huvudmännen och en grad av insyn som är närmare den som gäller på det offentliga området.

28.2.2 Det finns redan i dag krav på de privata aktörerna

De enskilda huvudmännen omfattas redan i dag av krav enligt ett flertal regelverk som ställer krav på dokumentation och dokumenthantering. Främst i skollagen (2010:800) men även i annan lagstiftning såsom patientdatalagen (2008:355) för elevhälsa eller bokföringslagen (1999:1078) och lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar för räkenskapsinformation, se vidare kapitel 5. Det finns således en hel del krav på dokumenthantering som gäller även för enskilda huvudmän som driver skollagsreglerad verksamhet.

Om dokument redan i dag i någon utsträckning hålls ordnade, vårdade och bevaras kan det underlätta övergången till att omfattas av insynslagen betydligt. Om fungerande system och rutiner redan införts beträffande personuppgiftsbehandling enligt EU:s dataskyddsförordning kan det troligtvis också i viss mån underlätta hanteringen enligt insynslagen.¹

Vid införande av en insynslag behöver de enskilda huvudmännen emellertid också identifiera inkommande samt justerade eller på annat sätt färdigställda handlingar, och ta ställning till om de omfattas av insynslagen.

Att antalet handlingar som en enskild huvudman ska hålla ordnade enligt insynslagen begränsas av att lagen innehåller en lista med handlingstyper antar vi begränsar tidsåtgången för förskolor och skolor för att hålla handlingar i ordning och söka fram dem vid en begäran om insyn.

¹ Vid intervjuer som utredningen genomfört med representanter för några enskilda huvudmän framkom att de krav som ställs i EU:s dataskyddsförordning i viss mån påverkat deras dokumenthantering.

Den administrativa bördan för de enskilda huvudmännen bedömer vi blir mindre eftersom insynslagen inte ställer några krav gällande på vilket sätt handlingarna ska bevaras eller några krav på att gallra vissa handlingar vid vissa tidpunkter som arkivlagen (1990:782) gör. Det är därför rimligt att anta att it-system för att hålla handlingar i ordning och vårdade samt bevara dem inte behöver leva upp till samma krav som ett ärendehanteringssystem. Det ställs inga krav om möjlighet att långtidslagra handlingar, och huvudmännen behöver inte lagra handlingar på ett visst sätt, med särskild teknik eller ha arkivlokaler.

De enskilda huvudmännen kommer att behöva skilja mellan handlingar som omfattas av insynslagen och andra dokument som de hanterar i verksamheten. Av insynslagen följer dock ingen skyldighet att skilja mellan handlingar som ska bevaras eller gallras, eller någon skyldighet att gallra vissa handlingar vid en viss tidpunkt. Om en verksamhet upphör behöver de enskilda huvudmännens handlingar inte heller bevaras i ett arkiv till dess sju år gått sedan de inkom eller upprättades.

28.2.3 Intresset för enskilda huvudmän är större än för offentliga

Allmänhetens intresse för de enskilda huvudmännens verksamhet kommer sannolikt att vara större än för de kommunala förskolorna och skolorna, i vart fall inledningsvis efter att insynslagen trätt i kraft. Vi bedömer också att intresset troligen kommer vara större för huvudmän som är vinstdrivande än huvudmän som drivs som exempelvis ekonomiska föreningar. Se avsnitt 14.3.3 för ett utförligare resonemang.

Sammanfattningsvis bör det beaktas när den ökade administrativa bördan och kostnaderna bedöms att det större intresset för de enskilda huvudmännen sannolikt kommer resultera i ett högre antal framställningar om insyn i handlingar enligt insynslagen hos enskilda huvudmän än om utlämnanden enligt offentlighetsprincipen hos offentliga huvudmän. Det kommer att uppstå situationer där den rättsliga bedömningen är komplicerad eller där tillämpningen av insynslagen av andra skäl är betungande för de enskilda huvudmännen. Att insynslagen är ett helt nytt regelverk kan bidra ytterligare till det, särskilt inledningsvis. Hur många framställningar och omfattande

prövningar enligt vägransgrunderna som kan antas uppkomma är svårt att uppskatta men våra resonemang och antaganden kommer utvecklas nedan i samband med beräkningarna för de olika aktörerna.

Utredningen har genomfört intervjuer med några journalister rörande efterfrågan på information om enskilda huvudmän. Intervjuerna ger vid handen att journalisterna vill ta del av handlingar från skolverksamhet av två huvudsakliga anledningar: att granska hur skattemedel används och att ge hjälp till föräldrar och elever när de ska välja skola. Allmänt sett önskar journalisterna ha förutsättningar att granska offentliga och privata aktörer på lika villkor. Se kapitel 16 för en utförligare beskrivning.

Eftersom vi inte med säkerhet kan säga hur stort intresset för att begära ut handlingar som omfattas av insynslagen från enskilda huvudmän kommer att vara, kommer vi att analysera kostnaderna utifrån ett huvudscenario som innebär att trycket på enskilda huvudmän i skolväsendet att ge insyn i handlingar initialt blir relativt högt. Men vi kommer också att analysera kostnaderna utifrån ett scenario som innebär att antalet förfrågningar blir mindre och ett annat scenario som innebär att antalet förfrågningar blir ännu fler och mer ihållande över tid än i vårt huvudscenario.

28.2.4 Koncernstrukturen påverkar

Att en huvudman ingår i en större koncern är intressant för utredningen eftersom en huvudman då kan förväntas dra nytta av administrativa och juridiska resurser även på koncernnivå, och inte bara inom det egna företaget. De koncerner som verkar på skolområdet är dock väldigt olika, vilket framgår av avsnitt 6.3. Vilken praktisk betydelse det har att ingå i en koncern är en empirisk fråga som vi inte haft möjlighet att undersöka vidare i denna utredning.

Insynslagen är konstruerad så att det i vissa avseenden kan innebära en lägre grad av nytta av att tillhöra en koncern. Den ställer inte krav på diarium vilket minskar behovet av administrativa stödssystem. Inte heller ställs krav på arkivering enligt arkivlagen vilket minskar behovet av stöd i arkiveringsfrågor. Skolenheter som ingår i en koncern kan emellertid dra fördel av stöd från en centralt placerad administratör eller stöd från en centralt placerad jurist. Vi kommer att utforma ett särskilt scenario där vi ser hur totalkostnaden för ett in-

förande av insynslagen skulle påverkas om vi också tar hänsyn till koncernstrukturen. Detta utvecklar vi i avsnitt 28.5.4.

28.3 Våra antaganden om kostnader

Det finns inte mycket underlag för att underbygga en bedömning av vilka kostnader och vilken börda som uppstår vid ett införande av en insynslag. Utifrån de underlag som presenterades i kapitel 14.2 och de utgångspunkter som redovisas i avsnittet 28.2 ovan gör vi ett antal antaganden om vilken administrativ börda, och därmed vilka kostnader, som kan uppstå för enskilda huvudmän med olika omfattande verksamhet. De storleksklasser och typfall som vi definierade i 14.1 utgör utgångspunkten även här.

Då våra beräkningar utgår från typfall har vi inte summerat kostnaden för dem till en totalkostnad. Kategorierna små, medelstora och stora huvudmän rymmer huvudmän med olika förutsättningar. Det innebär att de får lägre eller högre kostnader än våra typfall. Till exempel antar vi att antalet barn eller elever i en verksamhet i hög utsträckning styr antalet handlingar som en huvudman hanterar och att det i sin tur påverkar deras kostnad för hanteringen av offentlighetsprincipen. Beroende på den enskilda huvudmannens ägandeform kan intresset för insyn också variera. Styrkan i att redovisa kostnader för olika typer av enskilda huvudmän beroende på deras storlek är att det belyser hur huvudmän av olika storlek påverkas. Något som är särskilt relevant eftersom ett syfte med insynslagen är att begränsa den administrativa bördan med hänsyn tagen till konsekvenserna för de minsta huvudmännen.

28.3.1 Insynslagets konsekvenser i korthet

Införande av insynslagen innebär att enskilda huvudmän blir skyldiga att hålla handlingar ordnade, vårda och bevara dem i sju år. Huvudmännen ska också på begäran, inom rimlig tid, ge insyn i handlingar som omfattas av lagens handlingstyper men som inte omfattas av någon vägransgrund. Där finns ett flertal paralleller till hanteringen av offentlighetsprincipen, se avsnitt 14.4.1. Insynslagen är konstruerad för att på några sätt begränsa de enskilda huvudmännens administrativa börda:

- De handlingar för vilka rätten till insyn gäller är uttömmande reglerade i insynslagen. Insynslagen medför därför inte någon rätt till insyn i en sammanställning av uppgifter från handlingar som var och en för sig omfattas av rätt till insyn. En enskild huvudman behöver inte skapa en handling som huvudmannen inte själv behöver för verksamheten enbart för att kunna ge insyn. En sådan rätt till insyn i sammanställningar hade kunnat medföra en extra administrativ börda för de enskilda huvudmännen.
- Prövningar kan behöva göras av om en handling som omfattas av en begäran av insyn träffas av en vägransgrund, och om det medför att insyn inte kan ges. Antalet sådana prövningar begränsas av att det varit en utgångspunkt vid konstruktionen av listan med handlingstyper att en handlingstyp som innehåller många uppgifter som typiskt sett skulle omfattas av en vägransgrund inte inkluderats i listan.
- Varje enskild huvudman ska se till att en begäran om insyn i en handling som omfattas av insynslagen kan behandlas inom rimlig tid. Det innebär vissa krav på att vara tillgänglig för att ta emot och hantera begäran om insyn i en handling. Men det finns enligt insynslagen en möjlighet att anpassa tillgängligheten efter förutsättningarna för huvudmannens förskole- eller skolenheter. Det är t.ex. möjligt för små huvudmän att stänga sin verksamhet under lov för att sen behandla en begäran så snart personalen åter är på plats. Vidare kan en rektor inom en liten huvudman hantera en begäran när verksamheten i övrigt ger mer utrymme att göra det. Se avsnitt 21.1.2 för ett utförligare resonemang.

28.3.2 Fördelningen av kostnader mellan olika nivåer inom huvudmannens organisation

I våra beräkningar utgår vi i från att vissa kostnader uppstår per förskoleenhet, eller per skolenhet, medan andra kostnader belastar huvudmannen centralt.

De olika kostnader som vi räknat med uppstår per enhet med anledning av insynslagen är:

- Personalkostnader för att kunna ge insyn i handlingar som omfattas av insynslagens handlingstyper, se avsnitt 28.3.3 för en ut-

förligare beskrivning. Vi utgår från lönekostnader för rektor och administratörer.²

- Utbildning och kompetensutveckling, vilket omfattar lönekostnader för den avsatta tiden och en avgift för den inköpta kursen.³ Vi räknar inte med att det behövs en utbildning per år för rektor och administratör. I beräkningen utgår vi därför från att kostnaderna sprids över flera år.

De kostnader som vi räknar med belastar en huvudman centralt är:

- Kostnader för köp av juridiska tjänster. En liten och medelstor huvudman kan inte förväntas ha tillgång till egna juridiska resurser. Vid svårare bedömningar kan det således uppstå behov av att köpa in sådana juridiska tjänster.⁴
- Kostnader för centralt placerad jurists eller chefs arbetstid. De stora huvudmännen kan också förväntas ha tillgång till juridisk kompetens centralt hos huvudmannen. Det kan även hända att en centralt placerad chef behöver fatta beslut i svårare frågor.⁵ Till detta kommer att även centralt placerade administratörer kan behöva avsätta arbetstid för uppgifter med anledning av insynslagen.
- Kostnader för utbildning och kompetensutveckling för centralt placerade jurister och administratörer.

28.3.3 Personalkostnader

Om en insynslag införs kommer ökade personalkostnader att vara den största kostnaden för de enskilda huvudmännen. Vilka personalkostnaderna blir beror på hur mycket arbetstid som olika slags per-

² För att beräkna lönekostnader utgår vi från SCB:s lönestatistik för privat sektor under 2022. Lönen för en förskolechef uppgår till 42 200 kronor. Lönen för en rektor för grundskola, gymnasieskola m.m. uppgår till 55 700 kronor. För administratörer har vi utgått från kategorin skolassistent med en månadslön på 32 100 kronor. Vi har också räknat med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter, semesterlön m.m.

³ Vi har räknat med en kursavgift på 3 500 kronor exklusive moms för en heldagsutbildning.

⁴ Vi har räknat med att timkostnaden uppgår till 4 000 kronor. Det är baserat på Regeringskansliets ramavtal för köp av juridiska tjänster.

⁵ Vi har, med utgångspunkt i SCB:s lönestatistik för 2022 räknat med en lön för en centralt placerad jurist på 63 300 kronor. Det motsvarar lönen för kategorin affärs- och företagsjurist i privat sektor. Denna lön används också för beräkningar av en centralt placerad chefs arbetstid. Vi har även här räknat med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter m.m.

sonal hos de enskilda huvudmännen behöver lägga på arbete relaterat till insynslagen.

Det är inte möjligt att exakt beräkna hur stor arbetsinsats insynslagen kommer att innebära. I stället behöver vi göra antaganden om arbetstid utifrån de grundantaganden vi redovisade i avsnitt 28.2 ovan. I avsnitt 14.4.3 finns en genomgång av vad som konstaterats i tidigare utredningar om införandet av offentlighetsprincipen och den konsultrapport som utredningen beställt.

I personalkostnaderna räknar vi in den arbetstid som behövs för att

- fastställa vilka handlingar i verksamheten som är inkomna, justerade eller på annat sätt färdigställda samt omfattas av de specificerade handlingstyperna i insynslagen och hålla dem ordnade och vårda dem,
- hantera framställningar om insyn i handlingar som omfattas av insynslagen, vilket bl.a. omfattar att avgöra om handlingen omfattas av de listade handlingstyperna i insynslagen, pröva om innehållet omfattas av någon av vägransgrunderna och ge insyn i handlingen på lämpligt sätt,
- efterleva krav på tillgänglighet enligt tillsynslagen, och
- bevara handlingar som omfattas av insynslagen under sju år.

I likhet med vid beräkningen av den administrativa bördan av offentlighetsprincipen i kapitel 14.4.3 utgår vi från följande antaganden när vi beräknar vilka personalkostnader som insynslagen skulle medföra:

- Vi antar att ju fler barn eller elever som finns i en enskild huvudmans verksamhet desto fler handlingar enligt insynslagen behöver huvudmannen hantera och desto fler framställningar om insyn i handlingar kommer att ställas till en förskola, skola eller ett fritidshem. Större enskilda huvudmän kommer med vårt antagande således att få högre kostnader för införandet av en insynslag.
- Utredningens bedömning är att den ökade arbetsbelastningen inte är tillräckligt stor för att motivera att en ytterligare person anställs i små verksamheter. Det bör för övrigt vara svårt att anställa en person på deltid som endast omfattar 16–25 timmar/månad. Utredningens kontakter med företrädare för de privata aktörerna tyder på att även aktörer med verksamhet för några hundra barn

saknar en särskilt anställd administratör. Aktörer med större verksamheter har troligen personal som utför administrativa arbetsuppgifter.

- Insynslagen medför ett mer begränsat behov av administration än offentlighetsprincipen. Behovet av att rekrytera administrativ personal torde också bli mindre av att insynslagen kan göra det möjligt för små huvudmän att stänga sin verksamhet under lov för att sen behandla begäran så snart personalen åter är på plats.
- Om rektor utför arbetet enligt insynslagen i stället för en administratör ökar det personalkostnaden. Det ökade administrativa arbetet kan också tränga undan arbetsuppgifter hos föreståndare/rektor eller annan pedagogisk personal som har ett närmare samband med den pedagogiska verksamheten. Denna risk bör vara särskilt relevant i verksamheter som saknar tillgång till en administratör, såsom mindre enskilda huvudmän.

28.3.4 Kostnad för juridiskt stöd

De enskilda huvudmännen kommer att behöva göra prövningar av om en handling, eller ett visst innehåll i en handling, omfattas av en vägransgrund i insynslagen. Huvudmännen kommer också behöva göra prövningar av om vägransgrunderna i insynslagen hindrar dem från att ge insyn i en handling. Personalen på en förskole- eller skolenhet kan ha svårt att genomföra vissa prövningar och de kan i sådant fall behöva juridiskt stöd. Större aktörer, och sådana som ingår i en större koncern, kan förväntas få visst juridiskt stöd inom sin organisation. Det innebär för de större huvudmännen en kostnad för den arbetstid som exempelvis centralt anställda jurister behöver lägga. Men andra huvudmän, framför allt små och mellanstora, kan behöva köpa in juridiska tjänster.

Den tid som de enskilda huvudmännen behöver lägga begränsas av att den lista över handlingstyper som anges i insynslagen begränsar antalet handlingar som det är möjligt att få insyn i och förenklar för de enskilda huvudmännen när de ska avgöra om en handling omfattas av insynslagen eller inte. Listan medför på så vis att det blir färre bedömningar avseende om en handling är inkommen eller justerad/färdigställd eller inte. Listan medför dock samtidigt gränsdragningsproblem avseende om en handling är hänförlig till någon av hand-

lingstyperna i insynslagen. Under en första tid, innan de enskilda huvudmännen skapat sig en bild av vilka handlingar som de hanterar i sin verksamhet som omfattas av insynslagets handlingstyper, kommer således gränsdragningsproblem att uppstå. I viss utsträckning kommer detta slags problem att kvarstå även på sikt men sannolikt framför allt när begäran om insyn i en handling är mer komplex eller ovanlig.

Det faktum att insynslagen i stor omfattning inte omfattar handlingar vars innehåll typiskt innehåller känsliga uppgifter gör att huvudmännen behöver göra färre prövningar utifrån vägransgrunderna. I de fall en prövning ändå behöver göras kan det vara förhållandevis komplicerade bedömningar. Vägransgrunderna i insynslagen kommer att innebära att bedömningar görs motsvarande de som görs enligt offentlighets- och sekretesslagen när det gäller offentlighetsprincipen. Det förutsätter en juridisk kompetens som de enskilda huvudmännen inte nödvändigtvis besitter. Det gäller kanske särskilt under den första tiden efter att insynslagen har införts då de enskilda huvudmännen ännu inte har vanan av att genomföra dessa prövningar. Insynslagen är också en ny lagstiftning vilket innebär att någon rättspraxis inte finns på plats inledningsvis.

Utredningen har genomfört intervjuer med representanter för fyra enskilda huvudmän av olika storlek och med olika ägandeformer. Flera av dem lyfter att de ser framför sig att motsvarigheten till sekretessprövningar skulle bli en utmaning. De intervjuade saknar tillgång till juridisk kompetens inom den egna organisationen, framför allt expertis på prövningar enligt sekretesslagen. Flera av dem nämner att de kan vända sig till centrala organisationer såsom Friskolornas riksförbund och Almega. Vi bedömer dock sammanfattningsvis att behovet av juridiskt stöd inte kommer vara särskilt omfattande vid införandet av en insynslag. En alternativ utformning av en insynslag presenteras i kapitel 25. Det innebär att definitionen av vilka handlingar som insyn ges liknar handlingsoffentligheten, i stället för att vad som är en handling anges i en lista över handlingstyper i lagen. Det skulle innebära att väsentligt fler handlingar omfattas av rätten till insyn och att bedömningen av om en handling omfattas av insyn eller inte blir svårare att göra. Dessutom kan handlingar då innehålla många olika typer av uppgifter som av olika skäl är känsliga som, på goda grunder, inte bör omfattas av rätten till insyn.

28.3.5 Kostnad för utbildning och kompetensutveckling

Införandet av en insynslag för med sig att de enskilda huvudmännen och deras personal ska tillämpa ett nytt regelverk i sitt vardagliga arbete. Personal kommer att behöva utbildas i insynslagen och dess tillämpning. Det medför en kostnad i samband med införandet av lagen och även en mindre kostnad för löpande kompetensutveckling.

Vi bedömer att den kompetensutveckling i offentlighetsprincipen som förekommer i kommunal verksamhet är en rimlig utgångspunkt även om en insynslag införs hos enskilda huvudmän. Insynslagen utgör ny lagstiftning men har delvis samma syfte som handlingsoffentligheten enligt 2 kap. TF. Även om insynslagen utformas för att vara lättillgänglig handlar det om ny lagstiftning vilket kommer kräva inledande utbildningsinsatser. Den personal som tidigare tjänstgjort i offentliga skolor kan vi utgå ifrån har med sig relevanta erfarenheter, men de kommer att behöva särskild utbildning i tillämpningen av insynslagen. I den statliga obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer ingår moment om offentlighet och sekretess vilket innebär att rektorer oavsett huvudmannatillhörighet som gått utbildningen fått del av utbildning som är relevant för arbete utifrån offentlighetsprincipen.⁶ Befattningsutbildningen skulle emellertid behöva byggas ut med utbildning även i insynslagen.

I våra beräkningar utgår vi från att kostnaden för utbildning slås ut över tre år, dvs. att en person kan behöva en heldagsutbildning vart tredje år. Personalomsättning gör att utbildningsinsatser behövs i genomsnitt vart tredje år och i och med att lagstiftningen är ny utgår vi från att rättspraxis kommer att utvecklas med tiden vilket också gör det nödvändigt att med jämna mellanrum uppdatera sina kunskaper.

För utförligare resonemang om den administrativa bördan p.g.a. detta se avsnitt 14.4.5.

28.3.6 Insynslagen medför ingen utökad kostnad för it-system

Som vi beskrivit ovan i avsnitt 28.3.1 och som utvecklats i avsnitt 14.4.6 så är en viktig faktor för att bedöma om en enskild huvudman behöver ett administrativt system för dokumenthantering för att kunna

⁶ Skolverket, Rektorsprogrammet – måldokument 2021–2027, <https://www.skolverket.se/skolutveckling/kurser-och-utbildningar/rektorsprogrammet---befattningsutbildning-for-skolledare>, senast uppdaterat 2023-11-14.

leva upp till insynslagens krav, hur många handlingar som huvudmannen bedöms hantera i sin verksamhet. Antalet handlingar beror i sin tur framför allt på den enskilda huvudmannens storlek och om vilken typ av verksamhet det är fråga om, dvs. förskole- eller skolverksamhet. Som konstaterats i avsnitt 14.4 så saknar små aktörer i dag ofta administrativa system.

Insynslagen ställer krav på att de handlingar som omfattas av lagen ska hållas ordnade, vårdas och bevaras under sju år men inga krav ställs på hur de ska bevaras. Huvudmännen ska kunna ge insyn i handlingar som omfattas av lagen när någon begär det men inga krav ställs på registrering motsvarande ett diarium. Insynen omfattar också enbart handlingar som omfattas av handlingstyperna i insynslagen. De enskilda huvudmännen kommer inte ha någon skyldighet att ge insyn i sammanställningar av uppgifter och kommer därför inte ha behov av att kunna söka fram och sammanställa sådana. Utredningen bedömer att de handlingar som omfattas av insynslagen redan i dag i någon utsträckning hålls ordnade hos de enskilda huvudmännen eftersom det följer av redan existerande regelverk att de ska finnas, se kapitel 5. Av verksamhetsskäl utgår vi från att de enskilda huvudmännen håller handlingar i skolan såsom individuella utvecklingsplaner, skriftliga bedömningar, skriftliga prov och uppsatser, som omfattas av rätten till insyn enligt insynslagen, ordnade i någon utsträckning redan i dag.

Insynslagen ställer krav på att de handlingar som omfattas av insyn ska bevaras i sju år från det att de kom in, justerades eller på annat sätt färdigställdes av huvudmannen. Detta innebär en viss administrativ börda på så vis att verksamheten i sig själv kanske inte har behov av att bevara samtliga handlingar under hela denna tidsperiod. Den tidsgräns som satts för bevarande utgår emellertid från de lagkrav som ställs på bevarande av handlingar enligt bokföringslagen. Det innebär att huvudmännen redan i dag måste ha system för att bevara åtminstone den sortens handlingar under sju år. Men utöver att samtliga handlingar som omfattas av lagen ska bevaras så att insyn ska kunna ges till den som begär det under sju år så ställs inga övriga krav angående på vilket sätt de ska bevaras eller på hur länge de får bevaras. I det hänseendet innebär inte insynslagen några krav på införskaffande eller utveckling av it-system. Insynslagen innebär dock att insyn ska ges i de handlingar som omfattas av insyn så länge de finns hos huvudmannen. Om huvudmannen således bevarar en handling längre än

sju år efter dess tillkomst, omfattas den alltjämt av insyn. Detta betraktar vi inte som en administrativ börda eftersom huvudmännen då själva har beslutat att fortsätta bevara handlingarna.

Många av de mindre och medelstora enskilda huvudmännen, som alltså saknar administrativa tekniska system i dag, bedömer vi därför inte kommer behöva investera i något administrativt system om en insynslag införs. Större enskilda huvudmän som använder administrativa system bedöms kunna fortsätta använda dem utan att behöva göra några betydande anpassningar om insynslagen införs. Det är sannolikt att de som redan använder automatiserade system för att hantera information har funktioner som uppfyller insynslagets krav på hantering av handlingar.⁷

Om en insynslag *inte* skulle innehålla en lista med specificerade handlingstyper som omfattas av insyn (se kapitel 25) skulle det emellertid ställa andra krav på de enskilda huvudmännen. Alternativet skulle innebära att väsentligt fler handlingar än i utredningens förslag till insynslag skulle omfattas av rätten till insyn. I vart fall de lite större huvudmännen skulle då troligen ha behov av att köpa in eller anpassa administrativa system för att kunna registrera och bevara handlingar. En investeringskostnad för inköp eller viss anpassning av administrativa system för registrering och bevarande skulle då således sannolikt uppstå för vissa av dem. Hur stor denna kostnad blir kommer variera beroende på om aktören använder något system i dag samt vilka funktioner som behövs. För ett utförligare resonemang se avsnitt 14.4.6.

28.3.7 Kostnader som vi inte beaktar

I våra beräkningar av kostnaden för den administrativa bördan med anledning av insynslagen inkluderar vi inte:

- *Kostnader för upprättande av rutiner.* Att insynslagen innehåller en lista över handlingstyper som omfattas av insyn bör underlätta framtagandet av sådana rutiner. Ett visst stöd från Skolverket kan också bli aktuellt.

⁷ Jämför SOU 2016:62, s. 187.

- *Kostnader för kopiering av handlingar som insyn ges i.* Genom att de enskilda huvudmännen ska ha rätt att ta ut avgifter för kopior av handlingar som de ska ge insyn i, kan en del av kostnaderna för själva utlämnandet av kopior av handlingar som omfattas av insynslagen bli självfinansierade och inte belasta huvudmännen. Rätt att ta ut avgifter för kopior bör också kunna bidra till att i viss mån hämma missbruk av insynslagens rätt att få insyn i handlingar.
- *Kostnader för lokaler för att bevara handlingar.* Förutom att samtliga handlingar som omfattas av lagen ska bevaras så att insyn ska kunna ges till den som begär det under sju år så ställs inga övriga krav angående på vilket sätt handlingar ska bevaras eller på hur länge de får bevaras av de enskilda huvudmännen. Vi bedömer därför inte att det uppstår annat än marginella kostnader i denna del för enskilda huvudmän utifrån insynslagens krav på bevarande.

För utförligare resonemang hänvisar vi till avsnitt 14.4.6.

28.4 Beräkning av kostnader för administrativ börda

Utifrån våra grundantaganden och antaganden om kostnader som vi redovisar i avsnitt 28.2 och 28.3 samt i kapitel 14, gör vi här antaganden om hur stor kostnad som kommer att uppstå för respektive aktör. Vi beräknar kostnader för våra typfall.⁸

Vi jämför också kostnaderna för våra typfall med de totala kostnader som vi bedömer att den typiska enskilda huvudmannen inom samma kategori har per år. Dessa kostnader har vi hämtat från årsredovisningarna för tre typiska huvudmän inom varje kategori och storleksklass. Den bedömda kostnaden för typfallet är sedan genomsnittet för dessa tre verkliga huvudmäns kostnader.⁹ Sammanfattningen av kostnaderna för våra typfall och jämförelsen med en bedömd totalkostnad för respektive huvudman framgår av tabell 28.2.

⁸ Siffror i löpande text är avrundade till tre informationsbärande siffror. Det innebär att talet 15 789 skulle avrundas till 15 800.

⁹ Bedömningarna av huvudmännens totala kostnader finns i ett särskilt PM i utredningens arkiv.

Tabell 28.2 Sammanfattning av vår bedömning av kostnader (tkr) för införande av insynslagen för våra typfall samt kostnadens andel av huvudmannens bedömda totalkostnad per år

	Liten		Medelstor		Stor	
	Kostnad	Andel	Kostnad	Andel	Kostnad	Andel
Huvudman med endast förskola	69	2–3 %	134	Omkring 1 %	1 134	Omkring 0,5 %
Huvudman utöver endast förskola	132	Omkring 1 %	231	Omkring 0,5 %	1 883	Omkring 0,5 %

28.4.1 Enskilda huvudmän för förskolor

I tabell 28.3 sammanfattar vi våra bedömningar av de kostnader som uppstår till följd av införandet av insynslagen för enskilda huvudmän som endast bedriver förskola. Av tabellen framgår också den beräknade kostnaden för en typisk liten, medelstor och stor huvudman.

Tabell 28.3 Sammanfattning av antaganden och kostnadsberäkningar för enskilda huvudmän med endast förskola*

	Liten	Medelstor	Stor
Kostnad per enhet			
Personalkostnader	Rektors arbetstid + 7 %	Rektors arbetstid + 7 %	Adm. arbetstid + 7 % Rektors arbetstid + 3,5 %
	54 600 kr/år	54 600 kr/år	68 950 kr/år
Utbildning och kompetensutveckling	Heldagsutb. för rektor vart 3:e år.	Heldagsutb. för rektor vart 3:e år.	Heldagsutb. för rektor och adm. vart 3:e år.
	2 200 kr/år	2 200 kr/år	4 170 kr/år
Centrala kostnader			
Köp av juridiska tjänster	3 tim./år 12 000 kr/år	5 tim./år 20 000 kr/år	-
Personalkostnad – central chef/jurist	-	-	Central jurist +3 % arbetstid 35 100 kr/år
Central utbildning och kompetensutveckling	-	-	Heldagsutb. för central adm. vart 3:e år. 1 960 kr/år
Total kostnad för typfallet	68 800 kr/år	133 600 kr/år	1 133 800 kr/år

* I beräkningen av personalkostnader har vi utgått från att en rektor i förskolan har en månadslön på 42 200 kronor, en administratör har en månadslön på 32 200 kronor och en centralt placerad jurist en månadslön på 63 300 kronor. Uppgifterna är hämtade från SCB:s lönestatistik för 2022. Vi räknar också med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter, semesterlön m.m.

- Det är svårt att uppskatta hur många handlingar enligt insynslagen som en enskild huvudman för förskola kommer att hantera. Att insynslagens handlingstyper inte omfattar handlingar leder till hantering av färre handlingar.
- Sammantaget har vi utifrån detta bedömt att den ökade arbetstiden för en huvudman med endast förskola uppgår till 7–10,5 procent av en heltidstjänst.
- Vi har antagit att en förskola inom en enskild huvudman får lägga mer tid på att leva upp till insynslagets krav än en kommunal förskola förväntas lägga på att leva upp till kraven enligt offentlighetsprincipen eftersom de förväntas få fler förfrågningar om insyn i handlingar. Vi gör dock bedömningen att det inte rör sig om fullt så mycket tid som en kommunal skola (jämför antag-

anden i avsnitt 14.5.1) förväntas lägga ned eftersom antalet handlingar som omfattas av insyn begränsas av insynslagens lista av handlingstyper. De enskilda huvudmännen kommer dock därutöver att behöva hantera sådana förfrågningar som motsvarar de som ställs till den centrala förvaltningen i kommunerna.

- För stora huvudmän utgår vi från att det finns administrativa resurser. För små och medelstora huvudmän utgår vi från att rektor eller motsvarande kommer att sköta hanteringen.
- Små och medelstora huvudmän för förskola utgår vi ifrån kommer att behöva köpa in juridiskt stöd medan stora huvudmän antas kunna få juridiskt stöd från sin organisation.

Insynslagen ställer inte krav på diarieföring av handlingar och lagen innehåller en lista med handlingstyper som omfattas av insyn. Det innebär sammantaget en begränsning av antal handlingar som behöver hållas ordnade, vårdas och bevaras. Antalet handlingar som en enskild förskola behöver hantera begränsas exempelvis av att handlingar hänförliga till barn inte omfattas av insynslagens lista. Det är mycket svårt att uppskatta hur många handlingar det kan röra sig om för en enskild huvudman, men det bör handla om ett relativt begränsat antal, se avsnitt 14.2 och 14.3 för en utförligare diskussion utifrån underlag om offentliga huvudmäns hantering av offentlighetsprincipen.

Av den undersökning om offentlighetsprincipen i kommunala verksamheter som en konsult genomfört för utredningens räkning så framgår att det i stor utsträckning är andra typer av ärenden än sådant som rör enskilda barn som diarieförs i offentlig förskola. Enligt intervjuerna är det främst handlingar som rör driften av förskolan såsom exempelvis ansökningar om tilläggsbelopp för barn i behov av särskilt stöd och inspektions/kontrollrapporter från Miljöförvaltningen som föranleder arbete. Dessa handlingar liksom exempelvis mötesprotokoll och personalärenden omfattas av insyn enligt vårt förslag till insynslag och personalen kommer att behöva lägga tid på att hålla dem ordnade och vårda dem.

Dokumentation av psykologiska, psykosociala eller specialpedagogiska insatser, brottsanmälan, anmälan till socialnämnd eller personalsociala utredningar är exempel på sådant som diarieförs i offentliga förskolor. Detta är emellertid handlingar som inte omfattas av

insyn enligt vårt förslag till insynslag och som huvudmännen således inte behöver hålla ordnade och vårda.

Underlaget om offentlighetsprincipen i kommunala verksamheter visar på att intresset för att ta del av handlingar i kommunala förskolor är litet. I genomsnitt rör det sig om en gång per år. I de få fall det sker kan det röra sig om vårdnadshavare som vill ha ut dokumentation kring sitt barn eller uppgifter om personalen på förskolan, dvs. deras utbildning och lön.¹⁰ Även om vi antar att intresset för enskilda huvudmän sannolikt kommer vara större än för kommunala förskolor framstår det som sannolikt att intresset från allmänheten och journalister främst kommer röra större verksamheter med vinstsyfte. De förskolor som vi definierar som stora, som har flera förskoleenheter och kanske utgör en del av en koncern, kan således möjligtvis förväntas få några fler begäran om insyn i handlingar. De förskolor som drivs som föräldrakooperativ bör däremot inte framstå som lika intressanta. Förfrågningar kan komma både från allmänheten, myndigheter och kanske även i viss mån från konkurrenter. Utifrån de uppgifter som framkommit i tidigare utredningar och undersökningar bör förfrågningarna främst röra handlingar hänförliga till ekonomin och driften av förskolan.¹¹ Dessa handlingstyper omfattas av listan i insynslagen. Eftersom insynslagen saknar handlingstyper som omfattar handlingar hänförliga till barn som går i förskolan, se avsnitt 19.2, kommer de enskilda huvudmännen därför inte behöva lägga tid på att ge insyn i sådana handlingar.

Behovet av att göra prövningar enligt vägransgrunderna minskar också av att handlingar om barn, som i regel omfattas av sekretess i offentlig verksamhet, inte omfattas av insynen enligt insynslagen. Det begränsar behovet av juridiskt stöd. När det gäller prövningar enligt vägransgrunderna överlag så förväntas de, utifrån erfarenheterna av offentlighetsprincipen i kommunala skolor och förskolor, kunna ta tid i anspråk när det gäller handlingar som rör ekonomin och driften av förskolan. Det kan vara svårt att avgöra om en uppgift skyddas av vägransgrunderna i de fallen och det är därför möjligt att en kostnad för juridiskt stöd uppstår, framför allt under den inledande tiden efter att insynslagen införts. De allra största huvudmännen kan antas ha en egen jurist som kan hjälpa till med denna typ av

¹⁰ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 17.

¹¹ Governos rapport, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 16 och SOU 2015:82, s. 90.

frågor och som behöver avsätta tid till att ge sådant stöd, de mindre huvudmännen kommer i stället få en kostnad för köp av externt juridiskt stöd.

Att insynslagen ger enskilda huvudmän en viss tidsfrist innan de behöver besvara en begäran om insyn skulle kunna minska behovet att ta hjälp av extern juristhjälp något. Insynslagen innebär att en begäran om insyn ska besvaras inom en tid som är rimlig med hänsyn till huvudmannens storlek, begärans omfattning och vissa andra omständigheter. Det ger utrymme för en längre handläggningstid än den som anges i 2 kap. TF. Därmed får personalen mer tid att själva söka reda på svaret på hur man bör göra.

En insynslag som anknyter till systemet för handlingsoffentlighet skulle öka antalet handlingar som behöver hållas ordnade och vårdas inom förskolan. Handlingar om barn skulle omfattas av insyn enligt en sådan lag och även andra handlingar som är inkomna, justerade eller på annat sätt färdigställda som e-post, brev eller vissa slags interna dokument såsom rutiner. Det skulle innebära att personal skulle behöva lägga mer tid. Sannolikt skulle också behovet av prövningar enligt vägransgrunderna öka och därmed behovet av att ta del av juridiskt stöd.

Av utredningens underlag, se avsnitt 14.4 har framkommit att i vart fall de små förskolorna saknar administrativa resurser samt att den administration som förekommer i dag hanteras av rektor eller oavlönade styrelsemedlemmar. I en liten eller medelstor fristående förskola är det därför rimligt att utgå från att den tillkommande administrationen till stor del kan komma att utföras av rektorn. Som vi skrev ovan så förväntas förskolor inte hantera en så stor mängd handlingar som omfattas av insynslagen eller ta emot ett så stort antal framställningar om insyn vilket innebär att den ökade bördan motsvarar ett begränsat antal timmar i månaden. Det bör också göra det svårt att anställa någon endast under denna begränsade tid. Att anställa en administratör på heltid framstår inte som motiverat. Det innebär en risk för att den tid som rektor eller styrelsemedlemmar därför behöver lägga på att hantera administration med anledning av insynslagen kan komma att tränga undan andra arbetsuppgifter såsom arbete med det pedagogiska ledarskapet. Ett alternativ kan dock vara att hyra in personal för att sköta viss administration.

Liten huvudman för förskola

- Personalkostnader beräknar vi till sju procent av rektors arbetstid, dvs. ungefär 145 timmar per år eller tre timmar i veckan. Det motsvarar **54 600 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för rektor rörande insynslagen. Det motsvarar en kostnad på 3 000 kronor i lön för den tid som utbildningen ges samt 3 500 kronor i kursavgift. Det innebär en total kostnad på drygt 6 600 kronor över en period på tre år, vilket innebär en årlig kostnad på **2 200 kronor**.
- Köp av juridiska tjänster motsvarande **12 000 kronor** per år. Det motsvarar tre timmars rådgivning till en timkostnad på 4 000 kronor.

För den typiska lilla huvudmannen med en förskoleenhet och 20 barn motsvarar det en årlig kostnad på 68 800 kronor. Det skulle motsvara omkring två till tre procent av huvudmannens årliga kostnad.¹²

Medelstor huvudman för förskola

- Personalkostnader beräknar vi till sju procent av rektors arbetstid, dvs. drygt 145 timmar per år eller tre timmar i veckan. Det motsvarar en årskostnad på 54 600 kronor per förskoleenhet, dvs. totalt knappt **109 200 kronor** per år för den typiske huvudmannen med två förskoleenheter.
- I utbildning och kompetensutveckling inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för rektor om insynslagen. Det motsvarar en kostnad på drygt 3 000 kronor i lön för den tid som utbildningen ges samt 3 500 kronor i kursavgift. För en huvudman med två förskoleenheter där respektive rektor behöver gå utbildningen vart tredje år, motsvarar det en årlig kostnad på knappt **4 500 kronor**.
- Köp av juridiska tjänster motsvarande **20 000 kronor** per år. Det motsvarar 5 timmars rådgivning till en timkostnad på 4 000 kronor.

¹² Vi bedömer att en liten huvudman med endast förskola har en årlig kostnad på omkring 2,9 miljoner kronor.

För den typiska medelstora huvudmannen med två förskoleenheter och 70 barn motsvarar det en årlig kostnad på 133 600 kronor. Det skulle motsvara omkring en procent av huvudmannens årliga kostnad.¹³

Stor huvudman för förskola

- Personalkostnader på enhetsnivå beräknar vi till 3,5 procent av motsvarande rektors arbetstid samt 7 procent av en administratörs arbetstid. Vi utgår från att administratören sköter huvuddelen av hanteringen, men att rektor eller motsvarande kommer att behöva lägga tid på vissa större ärenden och för att fatta beslut i exempelvis mer komplicerade insynsärenden. Det motsvarar en kostnad på 68 950 kronor per förskoleenhet och år. För en huvudman med 15 förskoleenheter innebär det en kostnad på **1 034 000 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling på enhetsnivå inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för en rektor och en administratör per förskoleenhet vart tredje år. Det motsvarar en lönekostnad på drygt 3 000 kronor för rektorn och knappt 2 400 kronor för administratören. Avgifter för kurserna beräknas till totalt 7 000 kronor. Utslaget över tre år innebär det en årlig kostnad på 4 170 kronor. För en huvudman med 15 förskolenheter blir det en kostnad på **62 550 kronor** per år.
- Stöd i juridiska frågor motsvarande 3 procent av tjänsten hos en centralt placerad jurist vilket motsvarar **35 100 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling på central nivå inkluderar vi kostnader för utbildning för en centralt placerad administratör vart tredje år. Kostnaderna för det uppgår till **1 950 kronor** per år.

För den typiska stora huvudmannen med 15 förskoleenheter och 200 barn motsvarar det en årlig kostnad på 1 133 800 kronor. Det skulle motsvara omkring 0,5 procent av huvudmannens årliga kostnad.¹⁴

¹³ Vi bedömer att en typisk medelstor huvudman med endast förskola har en årlig kostnad på 12,4 miljoner kronor.

¹⁴ Vi bedömer att en typisk stor huvudman med endast förskola har en årlig kostnad på 163 miljoner kronor.

28.4.2 Enskilda huvudmän för skolor

I tabell 28.4 sammanfattar vi våra bedömningar av de kostnader som uppstår till följd av införandet av insynslagen för enskilda huvudmän som bedriver verksamhet utöver endast förskola. Notera dock att dessa huvudmän också kan ha förskola i sin verksamhet. Av tabellen framgår också den beräknade kostnaden för en typisk liten, medelstor och stor huvudman.

Tabell 28.4 Sammanfattning av antaganden och kostnadsberäkningar för enskilda huvudmän med verksamhet utöver endast förskola*

	Liten	Medelstor	Stor
Kostnad per enhet			
Personalkostnader	Rektors arbetstid + 10,5 %	Rektors arbetstid + 14 %	Rektors arbetstid + 3,5 % Adm. arbetstid + 14 %
	108 100 kr/år	144 100 kr/år	119 300 kr/år
Utbildning och kompetensutveckling	Heldagsutb. för rektor vart 3:e år.	Heldagsutb. för rektor vart 3:e år.	Heldagsutb. för rektor och adm. vart 3:e år.
	2 540 kr/år	2 540 kr/år	4 500 kr/år
Centrala kostnader			
Köp av juridiska tjänster	5 tim./år 20 000 kr/år	7 tim./år 28 000 kr/år	-
Personalkostnad – central chef/jurist	-	-	Central jurist + 3 % arbetstid 35 100 kr/år
Central utbildning och kompetensutveckling	-	-	Heldagsutb. för central adm. vart 3:e år. 1 950 kr/år
Total kostnad för typfallet	130 600 kr/år	231 500 kr/år	1 882 700 kr/år

* I beräkningen av personalkostnader har vi utgått från att en rektor har en månadslön på 55 700 kronor, en administratör har en månadslön på 32 200 kronor och en centralt placerad jurist en månadslön på 63 300 kronor. Uppgifterna är hämtade från SCB:s lönestatistik för 2022. Vi räknar också med ett påslag på 54 procent för sociala avgifter, semesterlön m.m.

- Det är svårt att uppskatta hur många handlingar enligt insynslagen som en enskild huvudman för skola (och typiskt även förskola) kommer att hantera. Fler handlingar enligt insynslagen antas finnas inom skola än inom förskola.

- Sammantaget har vi utifrån detta bedömt att den ökade arbetstiden för en huvudman med verksamhet inom skola (och typiskt även förskola) uppgår till 10,5–17,5 procent av en heltidstjänst.
- Vi har antagit att en skola inom en enskild huvudman får lägga mer tid på att leva upp till insynslagets krav än en kommunal skola förväntas lägga på att leva upp till kraven enligt offentlighetsprincipen eftersom de förväntas få fler förfrågningar om insyn i handlingar.
- Antalet handlingar som omfattas av insyn begränsas dock av insynslagets lista över handlingstyper. Dessutom innebär inte insynslagen något rätt att ta del av sammanställningar av uppgifter utan ger insyn i handlingar som inkommit till eller är justerade eller på annat sätt färdigställda hos huvudmannen. Det begränsar den tid som personalen kommer behöva lägga något. De enskilda huvudmännen kommer dock därutöver att behöva hantera sådana förfrågningar som motsvarar de som ställs till den centrala förvaltningen i kommunerna.
- För stora huvudmän utgår vi från att det finns administrativa resurser. För små och medelstora huvudmän utgår vi från att de administrativa resurserna är begränsade och att rektor eller motsvarande kommer att sköta hanteringen.
- Små och medelstora huvudmän för skola utgår vi ifrån kommer att behöva köpa in juridiskt stöd när de behöver hantera framställningar om insyn som innebär att de behöver göra prövningar enligt vägransgrunderna. Stora huvudmän antas kunna få juridiskt stöd från sin organisation.

Insynslagen ställer inte krav på diarieföring av handlingar och lagen innehåller en lista med handlingstyper som omfattas av insyn. Det innebär sammantaget en begränsning av antal handlingar som behöver hållas ordnade, vårdas och bevaras. Det finns emellertid många krav på vad som ska dokumenteras i skolan. Det framgår av kapitel 5 som behandlar dokumentationskrav i skolväsendet. Det genererar handlingar som omfattas av de listade handlingstyperna i insynslagen, se kapitel 19. Dokumentationskraven gäller i många fall redan i dag för fristående skolor. Insynslagen ställer dock krav på att handlingarna hålls ordnade och vårdas så att insyn kan ges under sju år.

Eleverna utför sannolikt prov eller uppsatser frekvent och elevlösningarna i form av svar på proven och uppsatser utgör handlingar enligt insynslagen. Elevlösningar omfattas av listan över handlingstyper¹⁵ men vi föreslår att skyldigheten att bevara handlingarna är kortare än vad som gäller för övriga handlingar. Elevlösningar behöver inte bevaras när betygen är satta eller när handlingen annars har förlorat sin aktualitet. Om betyg inte sätts kan en allmän utgångspunkt för inaktualitet vara vid slutet av det läsår då lösningen lämnades in. För ett utförligare resonemang se avsnitt 21.3. Det lättar den administrativa bördan eftersom ett stort antal handlingar behöver hållas ordnade och vårdas endast under en begränsad tid.

Ett väldigt begränsat antal förfrågningar om allmänna handlingar förekommer i de kommunala skolorna. Det framgår av undersökningen som genomförts angående offentlighetsprincipen i kommunala skolor och förskolor, se avsnitt 14.4.3. Ett av våra grundantaganden är dock att vi utgår från att det ökade intresset för fristående skolor kommer att innebära något fler framställningar om insyn i handlingar enligt insynslagen än det normala antalet förfrågningar om allmänna handlingar till kommunala skolor. Det antar vi ökar tiden som behöver läggas på att hantera framställningar om insyn något. Ett större intresse kan antas finnas för skolor inom koncernerna och de vinstdrivande huvudmännen.

De handlingar som omfattas av insynslagen är i huvudsak sådana som inte kommer att omfattas av någon vägransgrund vilket talar för att huvudmännens behov av att ta del av juridiskt stöd kommer att vara begränsat. Några handlingar som det kan antas finnas ett allmänintresse för och som därför troligtvis kommer att bli föremål för framställningar om insyn är sådana som ligger i gränslandet till att kunna omfattas av vägransgrunderna i insynslagen. Det kan t.ex. handla om vissa delar av räkenskapsmaterialet, som kan vara känsligt för såväl huvudmännen som för deras affärspartners. Den typen av förfrågningar kan därför komma att bli mer tidskrävande. Eftersom de små och mellanstora huvudmännen antas hantera färre handlingar antar vi även att de kommer att behöva hantera få prövningar enligt vägransgrunderna som är tidskrävande. Detta jämfört med de större huvudmännen som hanterar fler handlingar som omfattas av insynslagen och som därmed kommer behöva genomföra något fler sådana prövningar. För mindre och medelstora huvudmän antar vi att det

¹⁵ Med undantag för elevlösningar för nationella prov, se avsnitt 19.2.10.

innebär att man behöver köpa juridiska tjänster. Det stora huvudmännen antas däremot ha tillgång till någon form av juridisk kompetens inom sin organisation, i vart fall de allra största.

Att insynslagen ger enskilda huvudmän en viss tidsfrist innan de behöver besvara en begäran om insyn skulle kunna minska behovet att ta hjälp av extern juristhjälp något. Insynslagen innebär att en begäran om insyn ska besvaras inom en tid som är rimlig med hänsyn till huvudmannens storlek, begärans omfattning och vissa andra omständigheter. Det ger utrymme för en längre handläggningstid än den som anges i 2 kap. TF. Därmed får personalen mer tid att själva söka reda på svaret på hur man bör göra.

En insynslag som anknyter till systemet för handlingsoffentlighet skulle leda till att antalet handlingar som omfattas av rätten till insyn blir fler. Samtliga inkomna eller färdigställda/justerade handlingar skulle då behöva hållas ordnade och vårdas vilket innebär att mer tid skulle behöva läggas inom de enskilda huvudmännen. Möjligen skulle fler huvudmän ha ett behov av att investera i it-system som kan hjälpa dem att hålla handlingar ordnade. De handlingstyper som omfattas av en lag med lista har valts ut utifrån att de i regel inte omfattas av sekretess i den offentligt bedrivna skolverksamheten. Om den begränsningen inte finns gällande vilka handlingar som omfattas av insyn så innebär det ett ökat behov av prövningar enligt vägransgrunderna och ett ökat behov av juridiskt stöd.

Liten huvudman för skola m.m.

Utifrån våra antaganden ovan kan kostnaden för en typisk liten, mellanstor och stor huvudman uppskattas till följande:

- Personalkostnader beräknar vi till 10,5 procent av en heltidstjänst motsvarande rektor, dvs. knappt 220 timmar per år eller drygt fyra timmar i veckan. Det motsvarar en kostnad på **108 100 kronor**.
- I utbildning och kompetensutveckling inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för rektor om insynslagen. Det motsvarar en kostnad på drygt 4 000 kronor i lön för den tid som utbildningen ges samt 3 500 kronor i kursavgift. Det innebär en total kostnad på drygt 7 500 kronor över en period på tre år, vilket innebär en årlig kostnad på **2 540 kronor**.

- Köp av juridiska tjänster för 20 000 kronor per år. Det motsvarar 5 timmars rådgivning till en timkostnad på 4 000 kronor.

För den typiska lilla huvudmannen med en skolenhet och 100 barn och elever motsvarar det en årlig kostnad på **130 600 kronor**. Det skulle motsvara omkring en procent av huvudmannens årliga kostnad.¹⁶

Medelstor huvudman för skola m.m.

- Personalkostnader beräknar vi till 14 procent av en heltidstjänst motsvarande rektor, dvs. 290 timmar per år eller sex timmar i veckan. Det motsvarar en kostnad på **144 100 kronor** per skolenhet. För en typisk huvudman med en skolenhet och en förskolenhet blir det en kostnad på **198 700 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för rektor om insynslagen. Det motsvarar en kostnad på drygt 4 000 kronor i lön för den tid som utbildningen ges samt 3 500 kronor i kursavgift. För en huvudman med en skolenhet och en förskoleenhet där rektor behöver gå utbildningen vart tredje år, motsvarar det en årlig kostnad på **4 700 kronor**.
- Köp av juridiska tjänster: 7 timmar per år vilket medför kostnader på **28 000 kronor** per år.

För den typiska medelstora huvudmannen med två enheter (en skola och en förskola) och 400 barn och elever motsvarar det en årlig kostnad på **231 500 kronor**.¹⁷ Det skulle motsvara omkring en halv procent av huvudmannens årliga kostnad.¹⁸

¹⁶ Vi bedömer att en liten enskild huvudman i skolväsendet har en årlig kostnad på omkring 14,1 miljoner kronor.

¹⁷ Vid beräkningen av kostnader för medelstora och stora huvudmän har vi använt enhetskostnaden för förskolor för att beräkna kostnaden för huvudmannens förskoleenheter. För den typiske medelstora huvudmannen med en förskoleenhet och en skolenhet innebär det att kostnaden beräknats som $56\,796 \times 1 + 146\,646 \times 1 + 28\,000 = 231\,443$.

¹⁸ Vi bedömer att en medelstor enskild huvudman i skolväsendet har en årlig kostnad på omkring 40,5 miljoner kronor.

Stor huvudman för skola m.m.

- Personalkostnader på enhetsnivå beräknar vi till 3,5 procent av rektors tid och 14 procent av en administratörs tid per skolenhet. Det motsvarar lönekostnader på 119 300 kronor per år. För en huvudman med nio skolenheter blir det en kostnad på **1 074 000 kronor** per år inom skolverksamheten.¹⁹
- I utbildning och kompetensutveckling på enhetsnivå inkluderar vi kostnader för heldagsutbildning för en rektor och en administratör per skolenhet vart tredje år. Det motsvarar en lönekostnad på 4 100 kronor för rektorn och 2 350 kronor för administratören. Avgifter för kurserna beräknas till totalt 7 000 kronor. Utslaget över tre år innebär det en årlig kostnad på 4 500 kronor. För en huvudman med nio skolenheter blir det en kostnad på **40 500 kronor** per år inom skolverksamheten.
- Stöd i juridiska frågor: 3 procent av en centralt placerad jurists arbetstid, vilket motsvarar en kostnad på **35 100 kronor** per år.
- I utbildning och kompetensutveckling på central nivå inkluderar vi kostnader för en heldagsutbildning för en centralt placerad administratör vart tredje år. Kostnaderna för det uppgår till 1 950 kronor per år.
- För den typiska stora huvudmannen med 9 skolenheter, 10 förskoleenheter och 3 000 barn och elever motsvarar det en årlig kostnad på **1 882 700 kronor**. Det skulle motsvara omkring en halv procent av huvudmannens årliga kostnad.²⁰

28.5 Scenarier för hur kostnaden för den administrativa bördan kan påverkas

Vi har identifierat några kostnadsposter som kan tänkas variera beroende på vilka antaganden vi gör om hur insynslagen kommer användas och tillämpas hos de enskilda huvudmännen. Det handlar om kostnader för

¹⁹ Den typiska huvudmannen som bedriver skolverksamhet bedriver också förskoleverksamhet; personalkostnaden är lägre per förskola än per skola givet storleken på verksamheten.

²⁰ Vi bedömer att en typisk stor huvudman har en årlig kostnad på 471 miljoner kronor.

- personal, dvs. vilken personalkategori som utför arbetsuppgifter kopplade till insynslagen,
- begäran om insyn i handlingar och omfattande prövningar enligt vägransgrunderna, och
- utbildning och kompetensutveckling.

Dessutom bedömer vi att kostnaderna för enskilda huvudmän kan variera beroende på vilka antaganden man gör om koncerntillhörighet.

Som vi påpekat i avsnitten ovan är det av flera olika anledningar svårt att uppskatta hur den administrativa bördan kommer påverkas för enskilda huvudmän om insynslagen införs. Syftet med de olika scenarierna är därför att fånga in en större bredd och visa på hur kostnaden kan variera för de olika aktörerna. Vi vill dock betona att de beräkningar som bygger på våra grundantaganden och som redovisas ovan i avsnitt 28.4 enligt utredningens mening är de mest sannolika.

28.5.1 Scenario 1: administratör utför mer av arbetet

I våra antaganden har vi påpekat att det är möjligt att mindre och mellanstora aktörer kan hyra in personal för att utföra i vart fall en del av den tillkommande administrationen. Det är inte heller omöjligt att några mindre aktörer kommer överens om att de ska dela på en administratör som då kan arbeta en viss andel var hos dem. Det förutsätter dock att aktörerna är belägna relativt nära varandra. Om vi mot bakgrund av detta i stället antar att rektor kommer lägga en mindre del av sin arbetstid på arbetsuppgifter hänförliga till insynslagen och framför allt vara involverad i beslut vid mer komplicerade ärenden medan resterande arbete utförs av en administratör, kommer den totala personalkostnaden att förändras.

Detta scenario använder vi endast för medelstora huvudmän för skolväsendet. För små huvudmän blir den tillkommande arbetstiden så liten att det skulle krävas att ett mycket stort antal huvudmän går samman för att ens få ihop en rimlig deltidstjänst. Då är det mer sannolikt att arbetet utförs av rektor, lärare eller företrädare för ägarna (t.ex. föräldrar som ingår i ett föräldrakooperativ). För stora huvudmän har vi redan räknat med att en stor del av arbetet utförs av en administratör.

Våra antaganden om detta scenario sammanfattas i tabell 28.5.

Tabell 28.5 Scenario 1 – administratör utför uppgifter i stället för rektor

	Grundantagande	Scenario 1
Medelstor huvudman förskola	Rektor: 7 % Administratör: 0 % Typfallet: 133 593 kr/år	Rektor: 2 % Administratör: 5 % -14 500 kr/år
Medelstor huvudman skola m.m.	Rektor: 14 % Administratör: 0 % Typfallet: 231 443 kr/år	Rektor: 2 % Administratör: 12 % -57 450 kr/år

Scenario 1 skulle innebära att den årliga kostnaden för en typisk medelstor huvudman som endast bedriver förskola skulle minska med knappt 15 000 kronor per år. Kostnaden för den typiska huvudmannen som bedriver verksamhet utöver endast förskola skulle minska med drygt 57 000 kronor per år.

28.5.2 Scenario 2 och 3: fler eller färre förfrågningar om insyn i handlingar

Antalet förfrågningar om insyn i handlingar och provningar enligt vägransgrunderna i insynslagen som kommer förekomma är något som är mycket svårt att bedöma. Vi har redogjort för vilka faktorer som vi tror kommer påverka detta. Våra beräkningar för de typiska huvudmännen utgår från den tid som vi bedömer det är troligt att de kommer behöva lägga.

I detta avsnitt presenterar vi beräkningar utifrån två alternativa scenarier. Vårt första alternativa scenario innebär att trycket på enskilda huvudmän i skolväsendet att ge insyn i handlingar initialt blir mycket högre än vad vi utgår från i vår grundberäkning. Vårt andra alternativa scenario är att förfrågningar om insyn i handlingar enligt insynslagen blir färre än vad vi utgått från i vår grundberäkning. Intresset för att ta del av handlingar liknar i det tredje scenariot mer det tryck som i dag finns för kommunala förskolor och skolor och samtidigt med hänsyn tagen till att insynslagen omfattar ett mer begränsat antal handlingar än handlingsoffentligheten.

En annan kostnad som påverkas av antalet förfrågningar om insyn i handlingar och provningar enligt vägransgrunderna i insyns-

lagen är den kostnad som vi uppskattat för juridiskt stöd. Denna kostnad kommer på motsvarande sätt öka eller minska beroende på antalet omfattande prövningar enligt vägransgrunderna som vi utgår från.

I scenario 2 utgår vi från att antalet förfrågningar blir mycket högre. För små huvudmän för förskola och skola bedömer vi inte att det kommer vara möjligt att anställa mer personal på grund av detta. I stället räknar vi med att rektor eller företrädare för ägaren kommer att få lägga ökad tid på sysslor med anledning av insynslagen. För medelstora och stora huvudmän räknar vi med att de i scenario 2 kommer att behöva anställa ytterligare administrativ personal för att hantera förfrågningarna. Här räknar vi också med att flera enheter inom samma huvudman kan dela på administratörstjänster och att en enhet inte kommer att behöva en administratör på heltid.

Vi bedömer att scenario 2 är osannolikt på sikt, men att det initialt kan bli ett högre tryck i enlighet med vad vi räknar på i detta scenario. Det är inte otänkbart att förekomsten av en lista med handlingar som omfattas av insyn skulle kunna göra det till ett mindre steg att begära insyn i en enskild huvudmans verksamhet och därmed initialt öka antalet förfrågningar utöver vårt grundantagande.

I scenario 3 utgår vi från att antalet förfrågningar blir mindre och motsvarar det vi ser i kommunala förskolor och skolor, med hänsyn tagen till att insynslagen begränsar antalet handlingar som omfattas av insyn och behovet av att göra juridiska prövningar i jämförelse med offentlighetsprincipen.

Scenario 2 och 3 beskrivs i tabell 28.6 nedan.

Tabell 28.6 Scenario 2 och 3 – fler eller färre framställningar om insyn. Kostnadsberäkningarna avser våra typfall

	Grundantagande	Scenario 2	Scenario 3
Endast förskola			
Liten huvudman	Rektor: 7 %	Rektor: 14 %	Rektor: 5 %
	Juridiskt stöd 3 tim. Typfallet: 68 800 kr/år	Juridiskt stöd 5 tim. +62 600 kr/år	Juridiskt stöd 2 tim. -19 600 kr/år
Medelstor huvudman	Rektor: 7 %	Rektor: 7 %	Rektor: 5 %
	Administratör: 0 % Juridiskt stöd 5 tim. Typfallet: 133 600 kr/år	Administratör: 5 % Juridiskt stöd 8 tim. +313 400 kr/år	Administratör: 0 % Juridiskt stöd 3 tim. -39 200 kr/år

	Grundantagande	Scenario 2	Scenario 3
Stor huvudman	Rektor: 3,5 % Administratör: 7 % Central jurist: 3 % Typfallet: 1 133 800 kr/år	Rektor: 7 % Administratör: 25 % Central jurist: 7 % +2 062 900 kr/år	Rektor: 2 % Administratör: 3,5 % Central jurist: 2 % -499 600 kr/år
Skola m.m.			
Liten huvudman	Rektor: 10,5 % Juridiskt stöd 5 tim. Typfallet: 130 600 kr/år	Rektor: 15 % Juridiskt stöd 10 tim. +66 300 kr/år	Rektor: 7 % Juridiskt stöd 3 tim. -44 000 kr/år
Medelstor huvudman	Rektor: 14 % Administratör: 0 % Juridiskt stöd 7 tim. Typfallet: 231 400 kr/år	Rektor: 5 % Administratör: 25 % Juridiskt stöd 14 tim. +236 900 kr/år.	Rektor: 10 % Administratör: 0 % Juridiskt stöd 5 tim. -64 800 kr/år
Stor huvudman	Rektor: 3,5 % Administratör: 14 % Central jurist: 3 % Typfallet: 1 882 700 kr/år	Rektor: 10 % Administratör: 25 % Central jurist: 10 % +2 617 200 kr/år	Rektor: 2 % Administratör: 7 % Central jurist: 2 % -642 500 kr/år

I scenario 2 ser vi att kostnaderna för våra typfall ökar kraftigt, medan vi ser att kostnaden minskar i scenario 3. Man skulle kunna tänka sig att scenario 3 är mer sannolikt för enskilda huvudmän som inte bedriver en vinstdrivande verksamhet eftersom de kan förväntas vara mindre intressanta att granska.

28.5.3 Scenario 4 och 5: olika antaganden om behovet av utbildning och kompetensutveckling

I huvudantagandena har vi också uppskattat hur många anställda hos respektive huvudman som kommer behöva utbildas om insynslagen införs. Vi har utgått från att utbildning ges till rektor och administratör – dvs. de personer som närmast kommer att vara berörda. Den nödvändiga kunskapen om insynslagen förutsätts sedan spridas hos respektive huvudmans personal genom t.ex. interna riktlinjer och kortare intern utbildning.

Representanter för fristående förskolor och skolor har dock när det gäller offentlighetsprincipen framfört att det kommer krävas omfattande utbildningsinsatser riktade till hela personalstyrkan för att bygga upp kunskapen kring offentlighetsprincipen i verksamheten. Den undersökning som en konsult genomfört för utredningens räkning visar att de personer som arbetat länge i en kommun förklarar

att arbetssättet kring offentlighetsprincipen ”sitter i ryggmärgen”, medan de personer som nyanställs snabbt skolas in i det. Det framgår vidare att offentlighetsprincipen är ett förhållningssätt i de olika kommunerna.²¹ Detta tyder både på att det skulle ta en viss tid att bygga upp ett system och tillräcklig kunskap om offentlighetsprincipen i de enskilda huvudmännen, samtidigt som det verkar gå relativt snabbt att skolas in i arbetssättet.

Insynslagen liknar i viss mån offentlighetsprincipen men är en ny lagstiftning. Det innebär att personalen kommer att behöva utbildning i den nya lagstiftningen och att de endast i viss utsträckning kan dra nytta av tidigare erfarenheter av att ha arbetat i offentliga verksamheter som omfattas av offentlighetsprincipen. Det skulle kunna tala för att personalkostnaden för utbildning kan bli något högre än den vi antagit i beräkningarna ovan. Insynslagen är dock ett mindre omfattande system än offentlighetsprincipen, som utöver handlingsoffentlighet även innefattar yttrandefrihet och meddelarfrihet. Till skillnad från förslaget att införa offentlighetsprincipen i privata aktörer på skolområdet medför vårt förslag till insynslag inte några krav på diarieföring eller kunskaper i arkivlagens krav på bevarande. Detta kan tala för att behovet av utbildning för personal i enskilda huvudmän kan bli något lägre avseende insynslagen jämfört med offentlighetsprincipen. Några scenarier om hur denna kostnad kan variera följer:

- Scenario 4 där kostnaden beräknas utifrån att all personal skulle behöva utbildas. Vi utgår då från våra uppgifter om antalet pedagogisk personal samt ett antagande om personer i administrativ tjänst. Det blir då inte fråga om en heldagsutbildning för alla anställda, utan vi räknar snarare med en motsvarande halvdagsutbildning.
- Scenario 5 visar kostnaderna om utbildning skulle erbjudas av exempelvis Skolverket. Det skulle för de enskilda huvudmännen endast medföra motsvarande lönekostnader för rektor eller administratör under utbildningstiden. Däremot skulle det innebära ökade kostnader för staten.

²¹ Governo, *Offentlighetsprincipens kostnader för kommunala förskolor, skolor och bolag – Rapport till Skolinformationsutredningen*, s. 31.

Utbildning skulle också kunna erbjudas av olika organisationer som företräder de enskilda aktörerna i skolväsendet. Skillnaden mot beräkningarna i scenario 5 skulle dock vara så liten att vi inte gjort någon särskild beräkning utifrån ett sådant alternativ.

Våra antaganden om scenario 4 och 5 sammanfattas i tabell 28.7 nedan.

Tabell 28.7 Scenario 4–5 – antaganden om utbildning för personal. Kostnadsberäkningarna avser våra typfall

	Grundantagande	Scenario 4	Scenario 5
Förskola			
Liten huvudman	Rektor 1 heldag på 3 år	+ samtlig personal 1 halvdag/3 år	Betald utbildning
	Typfallet: 68 800 kr/år	+4 900 kr/år	-1 200 kr/år
Medelstor huvudman	Rektor 1 heldag/3 år	+ samtlig personal 1 halvdag/3 år	Betald utbildning
	Typfallet: 133 600 kr/år	+16 700kr/år	-2 300 kr/år
Stor huvudman	Rektor 1 heldag/3 år	+ samtlig personal	Betald utbildning
	Adm. 1 heldag/3 år	1 halvdag/3 år	
	Central adm. 1 heldag/3 år		
	Typfallet: 1 133 800 kr/år	+197 000 kr/år	-36 200 kr/år
Skola m.m.			
Liten huvudman	Rektor 1 heldag/3 år	+ samtlig personal 1 halvdag/3 år	Betald utbildning
	Typfallet: 130 600 kr/år	+21 000 kr/år	-1 200 kr/år
Medelstor huvudman	Rektor 1 heldag/3 år	+ samtlig personal 1 halvdag/3 år	Betald utbildning
	Typfallet:231 400 kr/år	+52 500 kr/år	-2 300 kr/år
Stor huvudman	Rektor 1 heldag/3 år	+ samtlig personal	Betald utbildning
	Adm. 1 heldag/3 år	1 halvdag/3 år	
	Central adm. 1 heldag/3 år		
	Typfallet: 1 882 700 kr/år	+210 000 kr/år	-45 500 kr/år

Förutom kostnaden för de enskilda huvudmännen medför för scenario 5 ökade kostnader för Skolverket. Utredningen har uppskattat dem till omkring två miljoner kronor per år.²²

²² Kostnadsuppskattningen bygger på att Skolverket anordnar fyra regionala heldagsutbildningar för totalt 1 800 rektorer och administratörer. I den uppskattade kostnaden för Skolverket har hyra av lokal, personalkostnader samt resekostnader för Skolverkets personal inkluderats.

28.5.4 Scenario 6: påverkan av koncerntillhörighet

Av de totalt knappt 2 500 enskilda huvudmännen som var verksamma inom skolväsendet 2021, ingick 515 (motsvarande 21 procent) i en koncern. För de huvudmän som ingår i en koncern kan det finnas stöd att få från andra bolag i koncernen.

I det här scenariot antar vi att små och medelstora huvudmän kan dra nytta av administrativt stöd utanför den egna organisationen. Det påverkar personalkostnaden när vissa uppgifter som annars skulle ha utförts av rektor i stället utförs av en administratör från ett annat bolag i koncernen. Eftersom insynslagen inte ställer krav på diarieföring eller på arkivering enligt arkivlagen är det rimligt att anta att behovet av administrativt stöd blir mindre betydelsefullt. Det är också möjligt för huvudmän att utifrån sina förutsättningar ta längre tid på sig att ge insyn i handlingar som omfattas av insynslagen. Samtidigt kan tillgången till en administratör fortfarande avlasta rektor och göra det möjligt för rektor att lägga tid på andra arbetsuppgifter i stället vilket motiverar att vi tar fram detta scenario. Vi utgår också från att huvudmannen i stället för att köpa juridiska tjänster, kan få stöd från en jurist inom koncernen för motsvarande antal timmar.²³

Scenariot tillämpas inte på stora huvudmän eftersom vi redan utgår från att de ingår i en koncern och att de dessutom kan förväntas ha stöd inom den egna organisationen.

Vi sammanfattar antagandena och redovisar de beräknade kostnaderna i tabell 28.8 nedan.

²³ I scenariot antar vi att rektor fortfarande tar del av personalutbildning i insynslagen vilket belastar huvudmannen. Utbildning av den administratör och centrala jurist (drygt 4 000 kronor/år) som ger stöd antar vi däremot belastar koncernbolaget.

Tabell 28.8 Scenario 8 – antaganden om kostnader för huvudmän som ingår i en koncern

	Grundantagande	Scenario 6
Endast förskola		
Liten huvudman förskola	Rektors arbetstid +7 % Juridiska tjänster 7 tim. Typfallet: 68 800 kr/år	Adm. arbetstid +7 % Central jurist +0,35 % -20 800 kr/år
Medelstor huvudman förskola	Rektors arbetstid +7 % Juridiska tjänster 11 tim. Typfallet: 133 600 kr/år	Adm. arbetstid +7 % Central jurist +0,5 % -40 000 kr/år
Skola m.m.		
Liten huvudman skola m.m.	Rektors arbetstid +10,5 % Juridiska tjänster 11 tim. Typfallet: 130 600 kr/år	Adm. arbetstid +10,5 % Central jurist +0,5 % -59 700 kr/år
Medelstor huvudman skola m.m.	Rektors arbetstid +14 % Juridiska tjänster 14 tim. Typfallet: 231 400 kr/år	Adm. arbetstid +14 % Central jurist +0,7 % -93 500 kr/år

Av beräkningarna ser vi att kostnaden för våra typfall minskar om vi antar att de ingår i en koncern. Här bör det noteras att vi i den här beräkningen betraktar alla koncerner som lika starka vad gäller förmågan att erbjuda stöd till sina huvudmän. Det är dock inte säkert att det förhåller sig så.

28.6 Finansiering

Införandet av insynslagen för enskilda huvudmän skulle medföra ökade kostnader för de enskilda huvudmännen för förskola, skola och fritidshem. I detta avsnitt diskuterar vi huruvida staten bör ersätta dem för denna kostnad och om utredningen således bör föreslå en finansiering.

Enligt kommittéförordningen ska en utredning lämna förslag till finansiering om den lämnar förslag som innebär kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner.²⁴ När staten ger nya eller utökade åtaganden till kommuner och regioner, ska dessa också åtföljas av en finansiering enligt den så kallade finansieringsprincipen. Vi konstaterar dock att det inte finns några motsvarande skyldigheter när det gäller nya eller utökade krav på privata

²⁴ 14 § kommittéförordningen (1998:1474).

aktörer så som enskilda huvudmän för skolverksamhet. Det hindrar dock inte att vi ändå föreslår en finansiering om vi bedömer det som lämpligt.

Enskilda huvudmän ersätts för sin verksamhet genom bidrag från kommunen. Bidraget består av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp för bl.a. elever med omfattande behov av särskilt stöd. Huvudregeln är att grundbeloppet till den enskilda huvudmannen ska vara detsamma som den genomsnittliga kostnaden i kommunernas egen skolverksamhet.²⁵ I grundbeloppet ska det bl.a. ingå ersättning för administrativa kostnader motsvarande tre procent av grundbeloppet.²⁶

För att finansiera ett införande av insynslagen för enskilda huvudmän skulle utredningen således behöva föreslå en ändring av hur bidragen till enskilda huvudmän beräknas. Det skulle till exempel kunna omfatta en förändring av den existerande schablonen för administrativa kostnader eller ett införande av en ny schablon för just insynslagen. Ytterligare medel skulle då också behöva tillföras det generella statsbidraget till kommuner eftersom de skulle få ett utökat åtagande att betala bidrag till enskilda huvudmän.

I lagrådsremissen från 2018 där regeringen föreslog att offentlighetsprincipen skulle gälla i fristående skolor, konstaterade regeringen att det inte hade utgått någon ersättning för ökade administrativa kostnader i andra liknande fall. Regeringen hänvisade exempelvis till privata utbildningsanordnare inom högskolan som Chalmers Tekniska högskola AB och Internationella Handelshögskolan i Jönköping som har upptagits i bilagan till offentlighets- och sekretesslagen och som därmed omfattas av offentlighetsprincipen. Regeringen ansåg att modellen för ersättning till de enskilda huvudmännen för administrativa kostnader fortsatt skulle gälla, och avsåg inte att ändra schablonersättningen om tre procent av grundbeloppet för administrativa kostnader med anledning av införandet av offentlighetsprincipen.²⁷

Utredningen föreslår mot denna bakgrund ingen finansiering av ett införande av insynslagen för enskilda huvudmän. Vi konstaterar att enskilda huvudmän redan får bidrag för administrativa kostnader. De kostnader som föranleds av insynslagens införande får anses ingå i den delen av bidraget.

²⁵ Se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ skollagen (2010:800).

²⁶ 14 kap. 4 och 5 §§ skolförordningen (2011:185).

²⁷ Lagrådsremiss 2018-02-15. *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*, s. 78 f.

29 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser – insynslagen

29.1 Ikraftträdande

Förslag: Insynslagen, en ny bestämmelse i skollagen (2010:800) rörande insyn i enskilda anordnare av komvux på entreprenad och en ny sekretessbestämmelse som gäller i domstol för mål enligt insynslagen ska träda i kraft den 1 juli 2026.

29.1.1 Insynslagen

Om beredningen av vårt förslag följer normala rutiner skulle en insynslag kunna träda i kraft någon gång under 2025. Av flera skäl är det bättre att en insynslag träder i kraft något senare. När det gäller lagstiftning som rör skolväsendet är det vanligt att ny lagstiftning träder i kraft vid ett halvårsskifte eftersom den då börjar gälla innan ett nytt läsår börjar. Många av de handlingar som omfattas av rätt till insyn är kopplade till elever, personal och verksamheten som sådan. Att lagen träder i kraft innan läsåret börjar bör skapa bättre förutsättningar för att tydligt kunna skilja på vilka handlingar som omfattas av rätten till insyn och vilka som inte gör det.

När det gäller räkenskapsinformation kan situationen vara annorlunda. Enskilda huvudmän kan ha olika räkenskapsår. Hos vissa sammanfaller räkenskapsåret med kalenderår medan det hos andra kan löpa t.ex. från den 1 juli till den 30 juni. Oavsett tidpunkt för ikraftträdande kan det således hos vissa enskilda huvudmän uppstå frågor kring vilka räkenskapshandlingar som ska omfattas av rätten till in-

syn. Vi återkommer till detta i avsnitt 29.2 nedan om övergångsbestämmelser.

Tidpunkten för ikraftträdande bör också väljas så att de enskilda huvudmännen har en rimlig tid på sig från det att beslut är fattat till dess lagen träder i kraft. Därmed får de tillräckligt med tid för att utbilda personal, skapa rutiner för att hålla handlingarna ordnade, vårda och bevara dem samt för prövning av en begäran om rätt till insyn. Mot den bakgrunden föreslår vi att en insynslag träder i kraft den 1 juli 2026.

29.1.2 Sekretess i mål enligt insynslagen

Enligt vårt förslag till insynslag ska den som begärt rätt till insyn kunna överklaga ett avslagsbeslut till domstol. För att känsliga uppgifter i handlingarna inte ska bli offentliga hos domstolen, föreslår vi också att det ska införas en sekretessbestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som gäller hos domstolen i mål enligt insynslagen. Det framstår som naturligt att denna bestämmelse ska träda i kraft samtidigt som insynslagen.

29.1.3 Insyn i enskilda anordnare av komvux på entreprenad

Vi föreslår att kommunernas ansvar att i samband med ett avtal tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över när det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) på entreprenad ska preciseras i skollagen. Syftet med förslaget är att stärka allmänhetens insyn även hos enskilda utförare av komvux på entreprenad. Vårt förslag innebär att en kommun genom avtalet ska tillförsäkra sig tillgång till handlingar från den överlämnade verksamheten som anges i insynslagen. Utbildning inom ramen för komvux är inte knuten till läsår på samma sätt som skolan. Eftersom vårt förslag kopplar kommunens ansvar till de handlingstyper som anges i insynslagen, framstår det ändå som naturligt att även denna lagändring träder i kraft vid samma tidpunkt som insynslagen.

29.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Rätten till insyn enligt insynslagen ska endast gälla handlingar som kommer in till, justeras eller på annat sätt färdigställs av den enskilde huvudmannen från den 1 juli 2026.

Om en enskild huvudmans räkenskapsår börjat före den 1 juli 2026, ska rätten till insyn i räkenskapshandlingar gälla först när nästa räkenskapsår börjar.

Bedömning: Det behövs ingen övergångsbestämmelse rörande insyn i enskilda anordnare av komvux.

Det behövs ingen övergångsbestämmelse när det gäller bestämmelsen om sekretess i mål om tillämpning av insynslagen.

29.2.1 Insynslagen

Vi föreslår att handlingar som redan finns hos de enskilda huvudmännen när insynslagen träder i kraft inte ska omfattas av rätten till insyn. Vi bedömer att en motsatt ordning skulle kunna leda till oklarheter beträffande vilka handlingar som omfattas av rätten till insyn. Dessutom skulle det kunna innebära en stor administrativ börda för de enskilda huvudmännen. Det är mera resurskrävande att i efterhand ordna handlingar än att redan när handlingen kommer till sortera in den i en befintlig struktur. Det gäller oavsett om handlingen är text på papper eller i ett digitalt format. Vidare bör det kunna uppstå oklarhet om hur länge handlingar som fanns redan vid lagens ikraftträdande ska bevaras. Vi föreslår därför en övergångsbestämmelse av innebörd att rätten till insyn endast ska omfatta handlingar som kommit in till, justerats eller på annat sätt färdigställts hos enskilda huvudmän från den 1 juli 2026.

Beträffande räkenskapshandlingar kan det uppstå särskilda oklarheter kring vilka handlingar som ska omfattas av rätten till insyn. Enskilda huvudmän kan ha olika räkenskapsår. Hos vissa sammanfaller räkenskapsåret med kalenderår medan det hos andra kan löpa t.ex. från den 1 juli till den 30 juni. Om huvudmannens räkenskapsår börjar den 1 juli bör det inte uppstå några tillämpningssvårigheter, eftersom rätten till insyn enligt insynslagen sammanfaller med det nya räkenskapsåret. Om räkenskapsåret i stället börjar vid en annan

tidpunkt, t.ex. den 1 januari, kommer rätten till insyn endast att omfatta en del av räkenskapshandlingarna under det aktuella räkenskapsåret. Vi gör bedömningen att det inte är en önskvärd situation eftersom det kan vara svårt för huvudmannen att göra eventuella anpassningar till insynslagen mitt i ett räkenskapsår. Vidare skulle det i vissa fall kunna vara svårt att avgöra om en handling kommit till innan insynslagen trädde i kraft eller efter. Vi föreslår därför att rätten till insyn i räkenskapshandlingar i denna situation inte ska gälla förrän ett nytt räkenskapsår påbörjas.

29.2.2 Insyn i enskilda anordnare av komvux på entreprenad

Det saknas enligt vår bedömning behov av en övergångsbestämmelse när det gäller vårt förslag till precisering av kommunernas skyldighet att försäkra sig om tillgång till handlingar från enskilda utförare av komvux på entreprenad. Det framgår direkt av den föreslagna bestämmelsen att kommunens skyldighet att försäkra sig om tillgång till handlingar som omfattas av insynslagen sammanfaller med avtalet om att lämna över komvux på entreprenad. Således framgår det tydligt att avtal som ingåtts innan bestämmelsen trätt i kraft inte omfattas av den.

29.2.3 Sekretess i mål enligt insynslagen

Sekretessbestämmelsen som gäller i domstol för mål om tillämpning av insynslagen börjar enligt vårt förslag att gälla samtidigt som insynslagen. Den kan börja tillämpas när det första överklagade målet angående insynslagen kommer in till en domstol. Det saknas behov av övergångsbestämmelser beträffande sekretessbestämmelsen.

30 Författningskommentar till förslaget om att införa offentlighetsprincipen

30.1 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

6 kap.

1 b §

Juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § denna lag ska när de tar ut avgift för avskrift eller kopia av allmän handling enligt 2 kap. 16 § första stycket tryckfrihetsförordningen tillämpa bestämmelserna 1 c–1 e i detta kapitel.

I paragrafen, som är ny, regleras enligt vilka bestämmelser enskilda juridiska personer som bedriver skollagsreglerad verksamhet ska ta ut avgift när de tillhandahåller en avskrift eller kopia av en allmän handling enligt 2 kap. 16 § tryckfrihetsförordningen (TF). Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

1 c §

Juridiska personer som avses i 1 b § ska ta ut en avgift för att de efter särskild begäran lämnar ut

- 1. kopia eller avskrift av allmän handling,*
- 2. utskrift av upptagning för automatisk databehandling, eller*
- 3. kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning.*

När en avgift tas ut ska den juridiska personen samtidigt ta ut ersättning för kostnaden för att sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren.

Paragrafen är ny. I paragrafen preciseras i vilka situationer de juridiska personerna som bedriver skollagsreglerad verksamhet och omfattas av handlingsoffentligheten ska ta ut avgift. Bestämmelsen motsvarar 15 § avgiftsförordningen (1992:191). Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Enligt *första stycket 1* ska avgift tas ut när den juridiska personen efter särskild begäran lämnar ut en kopia eller avskrift av allmän handling. Bestämmelsen avser endast kopior i pappersform (jämför HFD 2013 ref. 21 och Kammarrätten i Stockholms avgörande i mål nr 4805-14). Uttag av avgift för tillhandahållande av elektroniska kopior av elektroniska handlingar omfattas inte av förslaget och är således oreglerat för dessa aktörer.

Enligt *första stycket 2* ska avgift också tas ut när den juridiska personen efter särskild begäran lämnar ut utskrift av upptagning för automatisk databehandling. När det gäller en upptagning för automatiserad behandling innebär 2 kap. 16 § TF endast en rätt att få en sådan utskrift. En upptagning för automatisk databehandling är t.ex. elektroniska handlingar med text, ljud, bild eller rörlig bild.

Första stycket 3 innebär att avgift ska tas ut när den juridiska personen på särskild begäran lämnar ut kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning.

Det finns ingen rätt enligt tryckfrihetsförordningen att avgiftsfritt få kopior av handlingar (HFD:s dom 2019-06-17, mål nr 6975-18, RÅ 1996 not. 222, HFD:s dom 2020-05-13, mål nr 1363-20).

Av *andra stycket* framgår att den juridiska personen i samband med avgiften även ska ta betalt för kostnaden för att sända den begärda handlingen eller kopian till mottagaren. Om kopiorna skickas till mottagaren med post ska avgiften således även omfatta kostnaden för porto.

1 d §

Om en beställning omfattar tio sidor eller mer, ska avgift tas ut för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling enligt 1 c § 1 och 2.

Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida däröver är avgiften två kronor.

Den juridiska personen får besluta om undantag från första och andra styckena om det finns särskilda skäl.

Första–tredje stycket gäller även när en handling sänds till beställaren via telefax.

Vid beställning av kopia bestäms avgiften efter det antal sidor som fordras för att utföra beställningen med den utrustning som den juridiska personen normalt använder för sådant ändamål.

I paragrafen, som är ny, regleras hur avgiften för papperskopior och utskrift på papper av en upptagning för automatisk databehandling beräknas. Bestämmelsen motsvarar 16 och 19 §§ avgiftsförordningen. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Av första stycket framgår att en beställning som rör kopia av allmän handling eller utskrift av upptagning för automatisk databehandling ska leda till att avgift tas ut om den omfattar tio eller fler sidor. Omfattar beställningen nio sidor eller färre är den således gratis, eftersom avgift för porto då inte heller ska tas ut (1 c § andra stycket).

En särskild fråga är vad som avses med en beställning. Om en sökande i stället för att göra en beställning av ett större antal sidor, delar upp beställningen i flera mindre som var och en är färre än tio sidor, rör det sig om en eller flera beställningar? Frågan har inte besvarats genom rättspraxis eller föreskrifter/allmänna råd. Sannolikt hanteras detta olika hos olika myndigheter. Erfarenhetsmässigt är det troligen relativt vanligt att myndigheten i en sådan situation betraktar de mindre beställningarna som en stor och kräver avgift. Omständigheter som kan leda till det är att beställningarna har en samband genom att t.ex. avse handlingar i ett och samma ärende eller röra handlingar med ett gemensamt ämne.

I andra stycket regleras storleken på den avgift som ska tas ut enligt första stycket. Avgiften för en beställning av tio sidor är 50 kronor. För varje sida därutöver är avgiften två kronor. Syftet med avgiften är endast att täcka kostnaderna för kopieringen. Det finns en rätt att ta del av allmänna handlingar hos myndigheten utan att betala avgift (2 kap. 15 § TF). Avgiften får därmed inte omfatta myndighetens arbete med att efterforska och ta fram den aktuella allmänna handlingen.

Enligt tredje stycket får den juridiska personen besluta om undantag från första och andra styckena om det finns särskilda skäl. Undantaget kan således avse såväl om avgift överhuvudtaget ska tas ut som om den ska beräknas till ett lägre belopp. Den finns inga föreskrifter eller allmänna råd beträffande vad som kan utgöra särskilda skäl. Uttrycket antyder dock att det bör vara fråga om konkreta omständigheter i ett enskilt fall som den juridiska personen anser bör leda till att avgiften sätts ned eller inte tas ut.

Av *fjärde stycket* framgår att bestämmelserna om avgiftens storlek och beräkning även gäller när en handling sänds till beställaren via telefax. Bestämmelsen bör på grund av teknikutvecklingen aktualiseras relativt sällan. Motsvarande bestämmelse finns i avgiftsförordningen.

Enligt *femte stycket* bestäms avgiften vid beställning av kopia efter det antal sidor som fordras för att utföra beställningen med den utrustning som den juridiska personen normalt använder för sådant ändamål. Det innebär att den som begär en kopia inte kan kräva att endast betala för det antal sidor originalhandlingen har om den tekniska utrustning den juridiska personen använder leder till att kopian får fler sidor. Ett konkret exempel skulle kunna vara en papperskarta som är i ett större format än vad en vanlig kopieringsapparat kan hantera.

Observera att rätten för den som begär att få del av en allmän handling att vara anonym (2 kap. 18 § TF) medför att den juridiska personen måste kunna ta emot kontant betalning för kopior. För närvarande är kontant betalning enda sättet att upprätthålla anonymitet vid betalning.

1 e §

Avgiften för avskrift av allmän handling enligt 1 c § 1 eller för utskrift av ljudbandsupptagning enligt 1 c § 3 är 125 kronor per påbörjad fjärdedels arbetstimme.

Avgiften för kopia av videobandsupptagning enligt 1 c § 3 är 600 kronor per band.

Avgiften för kopia av ljudbandsupptagning enligt 1 c § 3 är 120 kronor per band.

Paragrafen är ny. I paragrafen regleras hur avgiften ska beräknas för avskrift av allmänna handlingar, utskrift av ljudbandsupptagning eller kopior av videobandsupptagning eller ljudbandsupptagning. Bestämmelsen motsvarar 17 § avgiftsförordningen.

Första stycket reglerar avgiften för avskrift av allmänna handlingar och för utskrift av ljudbandsupptagning. Avgiften beräknas utifrån nedlagd arbetstid och uppgår till 125 kronor per påbörjad fjärdedels arbetstimme. Observera att avgiften endast avser utskrift av ljudbandsupptagning, dvs. en analog upptagning av ljud. Den som begär ut en allmän handling kan inte kräva att få en utskrift av en ljudfil om myndigheten i stället erbjuder en kopia av filen (HFD 2019 not. 21).

Andra stycket reglerar avgiften för kopia av videobandsupptagning. Avgiften är 600 kronor per band. Även i detta fall reglerar bestämmelsen således endast avgift för analoga kopior av analoga upptagningar av rörlig bild.

Tredje stycket anger avgiften för kopia av ljudbandsupptagning. Avgiften är 120 kronor per band. Avgiften är endast tillämplig på en analog kopia av en analog ljudupptagning.

19 kap.

Undantag från sekretess

1 a §

Sekretess enligt 1 § gäller inte hos sådana juridiska personer som avses i 2 kap. 3 a § denna lag för uppgifter i underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller om lön. Detsamma gäller uppgifter om antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartätthet och personalomsättning.

I paragrafen, som är ny, regleras undantag från sekretessen i 19 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Övervägandena finns i avsnitt 11.5.3.

Bestämmelsen innebär att sekretessen till skydd för myndigheters affärsverksamhet inte ska gälla hos de juridiska personer som bedriver skollagsreglerad verksamhet och som ska jämföras med myndigheter vid tillämpning av offentlighets- och sekretesslagen. Undantaget gäller endast uppgifter om underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande, lön, antal barn eller elever, sammansättning av grupper av barn eller elever, betyg eller andra resultat, lärartätthet samt personalomsättning. Undantaget gäller endast sekretessen i 19 kap. 1 § OSL. De undantagna uppgifterna kan således fortfarande omfattas av någon annan sekretessbestämmelse.

Med mottagande och urval avses uppgifter som innehåller information om exempelvis en enskild huvudmans eller utbildningsanordnarens köregler eller andra kriterier för urval, listor över intresseanmälningar eller sökande till platser hos huvudmannen eller utbildningsanordnaren, färdighetsprov och handlingar kopplade till dem. Det omfattar uppgifter om urvalsprinciper men också beslut och underlag i ett enskilt mottagningsärende. Med anställningsförfarande avses upp-

gifter i t.ex. CV, ansökningshandlingar och anställningsavtal för både sökande som inte har anställts och personal som anställts. Med lön avses uppgifter om anställdas lön i t.ex. ett anställningsavtal om den anställdes ingångslön eller uppgift om lönerevision. Med betyg eller andra resultat avses uppgifter om t.ex. terminsbetyg och omdömen på elevlösningar, såsom prov och uppsatser.

2 §

Får en myndighet en uppgift som är sekretessreglerad i 1 § från en annan myndighet, blir 1 § tillämplig på uppgiften också hos den mottagande myndigheten. Sekretessen gäller dock inte om uppgiften ingår i ett beslut av den mottagande myndigheten.

Första stycket gäller inte för uppgifter som en sådan juridisk person som avses i 2 kap. 3 a § lämnar till Statistiska centralbyrån, Statens skolverk eller någon annan myndighet för att följa uppgiftsskyldigheter i den skollagsreglerade verksamheten.

Paragrafen är en bestämmelse om överföring av sekretess. Den innebär att uppgifter som lämnas från en affärsdrivande myndighet till en annan myndighet gör det utan att affärssekretessen i 19 kap. 1 § OSL därigenom går förlorad hos den mottagande myndigheten (sekundär sekretess). I 3 kap. 1 § OSL finns definitionen av bestämmelse om överföring av sekretess och sekundär sekretess.

Av det nya *andra stycket* framgår att bestämmelsen om överföring av sekretess i första stycket inte ska gälla för uppgifter som en sådan juridisk person som bedriver skollagsreglerad verksamhet och omfattas av handlingsoffentligheten lämnar till en myndighet för att följa en uppgiftsskyldighet i den skollagsreglerade verksamheten. Sådana uppgiftsskyldigheter finns bl.a. i 26 kap. 25 § skollagen (2010:800) och i förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.2.

30.2 Övriga förslag

För författningskommentarer till övriga förslag till följd av förslaget att införa offentlighetsprincipen i juridiska personer som bedriver skollagsreglerad verksamhet hänvisas till författningskommentarerna

i lagrådsremissen *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*¹ samt betänkandena *Ökad insyn i fristående skolor*² och *Ökad insyn i välfärden*³.

¹ U2018/00617/GV.

² SOU 2015:82.

³ SOU 2016:62.

31 Författningskommentar till förslaget om insynslag

31.1 Förslaget till lag om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet

1 kap. Inledande bestämmelser

Rätt till insyn

1 § Enskilda och myndigheter har rätt till insyn i de i denna lag angivna handlingarna hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Syftet är att ge insyn i juridiska, ekonomiska och pedagogiska förhållanden i den verksamhet som de enskilda huvudmännen ansvarar för.

Rätt till insyn innebär en rätt att ta del av handlingen på det sätt som anges i denna lag och en rätt att mot avgift enligt denna lag få en kopia av handlingen.

I ett enskilt fall får rätten till insyn i handlingar inskränkas enligt vägransgrunderna i denna lag.

I paragrafen regleras den rätt till insyn som följer av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 17.1–17.3

Av *första stycket* framgår att rätten till insyn gäller i handlingar hos enskilda huvudmän inom skolväsendet. Rätten till insyn är en rättighet för enskilda och myndigheter. I begreppet enskilda omfattas fysiska personer men även aktiebolag och andra juridiska personer. Det slås fast att syftet med rättigheten är att ge insyn i juridiska, ekonomiska och pedagogiska förhållanden i verksamheten hos enskilda huvudmän. Rätten till insyn är oberoende av det syfte som den enskilde eller myndigheten har med sin begäran att få insyn i en handling.

Av *andra stycket* framgår att rätten till insyn innebär en rätt att ta del av en handling enligt de bestämmelser som finns i lagen. De enskilda huvudmännen behöver alltså utifrån lagen avgöra om en framställning gäller en handling som omfattas av lagen eller inte. Enligt

paragrafen finns det även en rätt att få en kopia av handlingen mot en avgift.

Det följer av *tredje stycket* att rätten till insyn i handlingar får inskränkas i ett enskilt fall enligt vägransgrunderna i lagen. Rätten till insyn får inte inskränkas av någon annan anledning. Det är inte möjligt för en enskild huvudman att genom ett civilrättsligt avtal begränsa rätten till insyn.

Lagens tillämpningsområde

2 § De enskilda huvudmännen är skyldiga att ge insyn i handlingarna enligt bestämmelserna i denna lag. Skyldigheten gäller för enskilda huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Skyldigheten gäller inte för huvudmän som är fysiska personer. Skyldigheten gäller inte heller för dödsbon eller konkursbon efter fysiska personer som är huvudmän.

I paragrafen regleras insynslagets tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 17.4.

Det är enskilda huvudmän inom skolväsendet som är skyldiga att ge insyn i enlighet med insynslagen. Enligt 2 kap. 5 § skollagen (2010:800) får enskilda godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, anpassad grundskola, gymnasieskola, anpassad gymnasieskola och fritidshem. Fysiska personer som är huvudmän samt dödsbon eller konkursbon efter fysiska personer som är huvudmän omfattas inte av denna skyldighet. Det är endast enskilda juridiska personer, förutom dödsbon eller konkursbon efter fysiska personer, som är godkända som huvudmän som omfattas av lagen. Enskilda utbildningsanordnare av komvux på entreprenad omfattas inte av lagens tillämpningsområde.

2 kap. Handlingar som omfattas av insyn

1 § En enskild huvudman ska på begäran ge insyn i följande handlingar som kommit in till huvudmannen eller som huvudmannen justerat eller på annat sätt färdigställt:

1. Handlingar hänförliga till elever.
2. Handlingar hänförliga till personal.
3. Räkenskaphandlingar.
4. Verksamhetsanknutna handlingar.

Paragrafen anger vilka kategorier av handlingar som omfattas av rätten till insyn enligt insynslagen. Övervägandena finns i avsnitt 18.1 och 19.1.

Rätten till insyn gäller såväl handlingar som någon annan än huvudmannen, t.ex. en elev, en vårdnadshavare, en myndighet, en annan huvudman eller en leverantör, har skapat och gjort tillgängliga för huvudmannen som handlingar som huvudmannen har skapat själv. Rätten till insyn gäller endast ”färdiga” handlingar, dvs. handlingar som fått sin slutliga utformning. I paragrafen anges att rätten till insyn gäller handlingar som kommit in till huvudmannen eller som huvudmannen justerat eller på annat sätt färdigställt. Handlingar som kommit in till huvudmannen syftar på sådana handlingar som någon annan än huvudmannen skapat och gjort tillgängliga för denne. Handlingar som har justerats eller på annat sätt färdigställts syftar på de handlingar huvudmannen själv skapat.

2 § Med handlingar hänförliga till elever avses

1. betygsdokument,
2. elevlösningar som inte avser nationella prov,
3. individuell utvecklingsplan,
4. individuell studieplan,
5. åtgärdsprogram,
6. beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram,
7. dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder,
8. elevs närvaro och frånvaro, och
9. elevers scheman.

Paragrafen anger närmare vilka handlingar som ingår i kategorin handlingar hänförliga till elever. Övervägandena finns i avsnitt 19.2.

Av *punkten 1* framgår att betygsdokument omfattas av rätten till insyn. Enligt bestämmelserna i 3 kap. skollagen ska det vara tydligt angivet i författning, eller i vissa fall beslut, när och hur betyg ska sättas. Närmare bestämmelser om betygsdokument finns i förordning (se 6 kap. skolförordningen [2011:185] och 8 kap. gymnasieförordningen [2010:2039]).

Enligt *punkten 2* omfattas elevlösningar som inte avser nationella prov av rätten till insyn. Det rör sig om prov, uppsatser, projektredovisningar och annat material som eleverna skriver och lämnar till läraren. Rätten till insyn omfattar inte lärares anteckningar från en elevs muntliga presentation eller liknande.

Av *punkten 3* framgår att individuell utvecklingsplan (IUP) omfattas av rätten till insyn. En sådan ska upprättas i anslutning till utvecklingssamtal med elev i de årskurser där betyg inte sätts (se t.ex. 10 kap. 13 § skollagen).

I *punkten 4* anges att individuell studieplan omfattas av rätten till insyn. En sådan plan ska upprättas för alla nyanlända elever som har tagits emot under grundskolans högstadium samt för alla elever inom gymnasieskolan (3 kap. 12 g § och 16 kap. 25 § skollagen). Det övergripande syftet med planen är att beskriva planerade studier samt elevens behov och förutsättningar.

Enligt *punkten 5* omfattas åtgärdsprogram av rätten till insyn. Åtgärdsprogram ska enligt 3 kap. 9 § skollagen utarbetas för elev som ska ges särskilt stöd. Av programmet ska bl.a. behovet av särskilt stöd framgå och hur behovet ska tillgodoses. Innan rektor fattar beslut om åtgärdsprogram ska rektorn se till att elevens behov har utretts. Inom ramen för en sådan utredning ska normalt samråd med elevhälsan ske (3 kap. 7 § skollagen).

Av *punkten 6* framgår att även beslut om att inte utarbeta åtgärdsprogram omfattas av rätten till insyn.

I *punkten 7* anges att rätten till insyn omfattar dokumentation av disciplinära och andra särskilda åtgärder. Med disciplinära och andra särskilda åtgärder avses sådana åtgärder som avses i 5 kap. 7, 8, samt 12–23 §§ skollagen. Det gäller bl.a. utvisning ur undervisningslokalen och kvarsittning. Enligt 5 kap. 24 § skollagen ska sådana åtgärder dokumenteras.

Enligt *punkten 8* omfattas elevs närvaro och frånvaro av rätten till insyn. I 4 kap. 8 § skolförordningen finns bestämmelser om anmälningsskyldighet vid frånvaro. Rätten till insyn innefattar dokumenterad giltig frånvaro, såsom ansökan och beslut om ledighet enligt 7 kap. 18 § skollagen, och ansökan och beslut om befrielse från skyldighet att delta i obligatoriska inslag i undervisningen enligt 7 kap. 19 § skollagen. Den innefattar också dokumentation av utredning om frånvaro enligt 7 kap. 19 a § skollagen.

Av *punkten 9* framgår att rätten till insyn omfattar elevens scheman. Utöver schema i skola omfattas schema i fritidshem.

- 3 § Med handlingar hänförliga till personal avses
1. ansökningshandlingar och andra handlingar i ett anställningsärende,
 2. personals scheman,
 3. disciplinära beslut och utredningar i disciplinärenden,

4. beslut om omplacering eller pensionering av en anställd,
5. handlingar om lön, och
6. lönekartläggning.

Paragrafen anger närmare vilka handlingar som ingår i kategorin handlingar hänförliga till personal. Övervägandena finns i avsnitt 19.3.

Med personal avses i första hand den som är anställd av huvudmannen. Det är således fråga om såväl pedagogisk personal som annan personal. Även personer som för en viss tidsperiod utför samma arbetsuppgifter som den anställda personalen hos huvudmannen, t.ex. personer som hyrs in från ett bemanningsföretag, är personal enligt insynslagen. En praktikant bör anses vara en del av personalen om personen deltar i verksamheten på ett sätt som liknar de anställdas. En person som är anställd hos en entreprenör eller utför en upphandlad tjänst, t.ex. en hantverkare, ingår inte i personalen i insynslagens mening. Ledning kan hämtas från 2 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL.

Enligt *punkten 1* omfattas ansökningshandlingar och andra handlingar i ett anställningsärende av rätten till insyn. Det rör sig t.ex. om CV, ansökningshandlingar och anställningsavtal för både sökande som inte har anställts och personal som anställts av huvudmannen. Det gäller alla personalkategorier.

Av *punkten 2* framgår att rätten till insyn omfattar personals scheman. Både pedagogisk och övrig personals scheman omfattas.

I *punkten 3* anges att rätten till insyn omfattar disciplinära beslut och utredningar i disciplinärenden. Här avses arbetsgivarens utredning inför och åtgärder vid personals brott mot anställningsavtalet. Med disciplinärende avses sådan utredning som syftar till att samla beslutsunderlag för ett disciplinärt beslut. Med disciplinärt beslut avses en sanktion i arbetsrättslig mening samt beslut att inte påföra någon sådan sanktion.

Enligt *punkten 4* omfattas beslut om omplacering eller pensionering av en anställd av rätten till insyn. Handlingar som ingår i den bakomliggande utredningen inför beslut om omplacering eller pensionering omfattas inte av handlingstypen. Med anställd avses en person som är anställd av huvudmannen. Beslut som gäller praktikanter och inhyrd personal omfattas således inte.

Enligt *punkten 5* omfattas handlingar om personalens lön av rätten till insyn. Det kan vara olika typer av handlingar, t.ex. ett anställningsavtal som innehåller uppgift om den anställdes ingångslön, en

handling som innehåller uppgift om lönerevision eller en lista som huvudmannen har skapat med uppgifter om de anställdas löner.

I *punkten 6* anges att lönekartläggning omfattas av rätten till insyn. All dokumentation hänförlig till lönekartläggning omfattas av handlingstypen. Av 3 kap. 8 § diskrimineringslagen (2008:567) framgår att syftet med lönekartläggning är att upptäcka, åtgärda och förhindra osakliga skillnader i lön och andra anställningsvillkor mellan kvinnor och män. I 13–14 §§ diskrimineringslagen finns bestämmelser om hur lönekartläggning ska dokumenteras.

4 § Med räkenskapshandlingar avses

1. grundbokföring och huvudbokföring,
2. sidoordnad bokföring,
3. verifikationer,
4. handling som en verifikation hänvisar till
5. systemdokumentation och behandlingshistorik,
6. årsredovisning, årsbokslut,
7. avtal och handlingar av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden, och
8. handlingar i övrigt som är av betydelse för att det ska gå att följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling i bokföringen.

I paragrafen anges närmare vilka handlingar som ingår i kategorin räkenskapshandlingar. Övervägandena finns i avsnitt 19.4.

Handlingstyperna i kategorin motsvaras av definitionen av räkenskapsinformation i 1 kap. 2 § 9 bokföringslagen (1999:1078). De finns även i motsvarande regelverk för statliga och kommunala myndigheter (förordning [2000:606] om myndigheters bokföring samt lag [2018:597] om kommunal bokföring och redovisning).

I *punkten 1* anges att grundbokföring och huvudbokföring omfattas av rätten till insyn. Grundbokföring är ekonomiska händelser presenterade i registreringsordning. Huvudbokföring är de ekonomiska händelserna presenterade i systematisk ordning.

Det följer av *punkten 2* att rätten till insyn omfattar sidoordnad bokföring.

Enligt *punkten 3* omfattar rätten till insyn i verifikationer och handling som en verifikation hänvisar till. En verifikation ska finnas till varje ekonomisk händelse och innehålla uppgift om när den har sammanställts, när den ekonomiska händelsen har inträffat, vad denna avser, vilket belopp den gäller och vilken motpart den berör. En verifikation kan t.ex. vara en faktura.

Enligt *punkten 4* omfattar rätten till insyn i verifikationer handling som en verifikation hänvisar till. I förekommande fall ska verifikationen även innehålla upplysning om handlingar eller andra uppgifter som har legat till grund för den ekonomiska händelsen samt var dessa finns tillgängliga.

Av *punkten 5* framgår att rätten till insyn omfattar systemdokumentation och behandlingshistorik. Med systemdokumentation avses sådana beskrivningar över bokföringssystemets organisation och uppbyggnad som behövs för att ge överblick över systemet. Med behandlingshistorik avses sådana beskrivningar över genomförda bearbetningar inom systemet som gör det möjligt att utan svårighet följa och förstå behandlingen av de enskilda bokföringsposterna.

Enligt *punkten 6* omfattas årsredovisning och årsbokslut av rätten till insyn. Företag som anges i 6 kap. 1 § bokföringslagen är skyldiga att upprätta en årsredovisning. Detta gäller bl.a. för aktiebolag och ekonomiska föreningar. En årsredovisning ska enligt 2 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554) innehålla en balansräkning, en resultaträkning, noter och en förvaltningsberättelse. Årsredovisningen avslutar bokföringen för varje räkenskapsår och ska offentliggöras. Vissa mindre företag som inte är aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser behöver inte avsluta sin bokföring med en årsredovisning. De ska i stället göra ett årsbokslut (6 kap. 3 § bokföringslagen). Ett årsbokslut ska bestå av resultat- och balansräkning samt vissa upplysningar som behövs för att förstå företagets ekonomiska ställning (6 kap. 4 och 5 §§ bokföringslagen).

I *punkten 7* anges att avtal och handlingar av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden omfattas av rätten till insyn. Detta omfattar viktigare skriftväxling samt beslutsprotokoll, tillståndsbevis och andra handlingar som är av betydelse för en bedömning av företagets förhållanden. Även avtal, pantbrev, företagsinteckningsbrev, aktiebrev, skuldebrev och betalningsförelägganden kan omfattas, under förutsättning att de är av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden. Handlingar som inte är av särskild betydelse för att belysa verksamhetens ekonomiska förhållanden, t.ex. rutinbetonad affärskorrespondens eller avtal av begränsat värde, omfattas inte av handlingstypen.

Enligt *punkten 8* omfattar rätten till insyn i handlingar i övrigt som är av betydelse för att det ska gå att följa och förstå de enskilda bokföringsposternas behandling i bokföringen. Med detta avses så-

dana handlingar som inte låter sig inordnas i någon av punkterna 1–6 men som ändå är av betydelse för att kunna förstå bokföringen, t.ex. instruktioner om vilka redovisningsprinciper som huvudmannen tillämpar och hur dessa ska tillämpas, instruktioner om behörighet, attestregler, krypteringsnycklar, kontoutdrag och lagerinventeringslistor.

- 5 § Med verksamhetsanknutna handlingar avses
1. handling som visar huvudmannens interna struktur,
 2. budget,
 3. utbildningskoncept,
 4. underlag för mottagande och urval av elever och barn,
 5. beslut om avslag på begäran om insyn,
 6. dokumentation av systematiskt kvalitetsarbete,
 7. dokumentation av åtgärder mot diskriminering, och
 8. dokumentation av åtgärder mot kränkande behandling.

I paragrafen anges närmare vilka handlingar som ingår i kategorin verksamhetsanknutna handlingar. Övervägandena finns i avsnitt 19.5.

Enligt *punkten 1* omfattas handling som visar huvudmannens interna struktur av rätten till insyn. Med detta avses koncernskiss (i de fall huvudmannens organisation utgör en koncern) eller en skiss som tydliggör organisationen kring en viss enhet. Handlingar som visar hur en viss skolenhet är organiserad och hur skolenhetens elever och personal är fördelade på klasser, grupper, arbetslag eller liknande omfattas av handlingstypen.

I *punkten 2* anges att budget omfattas av rätten till insyn. Med budget avses en ekonomisk plan för t.ex. de pengar som en huvudman har att förfoga över under en kommande tidsperiod och hur de är tänkta att användas. Den kan avse delar av eller hela huvudmannens organisation.

Av *punkten 3* framgår att rätten till insyn omfattar utbildningskoncept. Med detta avses styrdokument som beskriver viss pedagogisk eller annan inriktning som huvudmannen, eller en del av huvudmannen (t.ex. en skolenhet), har på sin verksamhet. Handlingstypen innefattar delar av verksamhetsplaner, policyer och liknande så länge handlingarna innehåller uppgifter om pedagogisk inriktning eller beskriver någon särskild inriktning på den verksamhet som bedrivs.

Enligt *punkten 4* omfattas underlag för mottagande och urval av elever och barn av rätten till insyn. Handlingstypen omfattar handlingar som innehåller information om exempelvis en huvudmans kö-

regler eller andra kriterier för urval, listor över intresseanmälningar eller sökande till platser hos huvudmannen, färdighetsprov och handlingar kopplade till dem. Det innebär dokumenterade urvalsprinciper men också beslut och underlag i ett enskilt mottagningsärende. Även principer för mottagande och handlingar i ett enskilt ärende som gäller ansökan och beslut om mottagande till gymnasieskola enligt 22 kap. 14 § skollagen omfattas av handlingstypen. I 8 kap. 18 §, 9 kap. 17 §, 10 kap. 35 §, 11 kap. 34 §, 15 kap. 33 § samt 18 kap. 34 § skollagen finns bestämmelser om mottagande till fristående förskolor, skolor och fritidshem. I 8 kap. 19 §, 9 kap. 18 §, 10 kap. 36 §, 11 kap. 35 § skollagen finns bestämmelser om urval till fristående förskolor, skolor och fritidshem.

Enligt *punkten 5* omfattar rätten till insyn beslut om avslag på begäran om insyn. Här avses sådana skriftliga avslagsbeslut som en huvudman enligt 4 kap. 4 § insynslagen ska lämna till den som har begärt insyn i handlingen och som har underrättat huvudmannen om att han eller hon vill överklaga vägran att ge insyn i handlingen.

Av *punkten 6* framgår att dokumentation av systematiskt kvalitetsarbete omfattas av rätten till insyn. Detta syftar på den dokumentation av det systematiska kvalitetsarbetet som följer av 4 kap. 6 § skollagen.

I *punkten 7* anges att dokumentation av åtgärder mot diskriminering omfattas av rätten till insyn. Med dokumentation avses den dokumentationsskyldighet av aktiva åtgärder som framgår av 3 kap. 20 § diskrimineringslagen. Dokumentationen av aktiva åtgärder avser både genomförda och planerade åtgärder samt hur samverkansskyldigheten har uppfyllts. Även den dokumentation som följer av ett enskilt fall enligt 6 kap. 10 § skollagen omfattas. Dokumentation enligt 6 kap. 10 § skollagen avser anmälan, utredning och eventuell åtgärd. Med diskriminering avses detsamma som i 1 kap. 4 § diskrimineringslagen.

Enligt *punkten 8* omfattar rätten till insyn dokumentation av åtgärder mot kränkande behandling. Detta syftar på såväl förebyggande plan mot kränkande behandling enligt 6 kap. 8 § skollagen som anmälningar, utredningar och åtgärder av kränkande behandling enligt 6 kap. 10 § skollagen. Med kränkande behandling avses detsamma som i 6 kap. 3 § skollagen, dvs. ett uppträdande som utan att vara diskriminering enligt diskrimineringslagen kränker ett barns eller en elevs värdighet.

6 § Rätten till insyn omfattar inte handling som finns endast i syfte att kunna återskapa information som har gått förlorad i ordinarie system för automatiserad behandling av information (säkerhetskopia).

I paragrafen anges att rätten till insyn inte omfattar en handling som inte är bevarad på annat sätt än som en säkerhetskopia. Bestämmelsen motsvarar 2 kap. 13 § andra stycket tryckfrihetsförordningen (TF). Övervägandena finns i avsnitt 18.2.

3 kap. Vägransgrunder

Gemensamt för vägransgrunderna

Kapitlet innehåller bestämmelser – vägransgrunder – som begränsar rätten till insyn i handlingar till skydd för vissa uppgifter om enskildas personliga förhållanden samt enskildas affärs- och driftförhållanden. Övervägandena finns i kapitel 20.

Vägransgrunderna innebär endast inskränkningar i rätten till insyn enligt insynslagen, dvs. utgör grunder för att inte ge insyn i hela eller i en del av en handling. Vägransgrunderna inskränker inte de enskilda huvudmännens rätt att på något annat sätt eller av någon annan anledning skriftligen eller muntligen lämna ut uppgifter eller handlingar. Vägransgrunderna utgör inte nya tystnadsplikter och påverkar inte heller meddelarfriheten i lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Vägransgrunderna påverkar inte heller enskilda huvudmäns uppgiftsskyldigheter enligt lagar och förordningar. Därtill utgör vägransgrunderna inte hinder mot att en enskild huvudman frivilligt lämnar ut uppgifter eller handlingar i andra sammanhang än med anledning av en begäran om insyn enligt insynslagen.

Vägransgrunderna i 3 kap. 1–4 §§ insynslagen är utformade så att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av en uppgift. Vid prövning av om insyn innebär ett obehörigt röjande bör ledning hämtas från offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om uppgifter hos myndigheter som är verk samma inom samma område. Det innebär att en uppgift endast skyddas av en vägransgrund om den hade varit sekretessbelagd i offentlig verksamhet inom samma område. Om en uppgift i motsvarande offentlig verksamhet omfattas av sekretess men får lämnas med stöd av en

sekretessbrytande bestämmelse, är det inte fråga om ett obehörigt röjande att ge insyn. Att ge insyn i en handling till den vars intresse skyddet i en vägransgrund gäller utgör inte ett obehörigt röjande. Detsamma gäller situationen när en enskild medger att insyn ges till någon annan i en handling som innehåller en uppgift som omfattas av en vägransgrund till skydd för den enskilde.

Uppgifter om en enskilds personliga förhållanden

1 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift om en enskilds personliga förhållanden som finns i

1. förskola
2. fritidshem,
3. skola i ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier eller som avser en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter, eller
4. gymnasieskola i ett ärende enligt 22 kap. 14 § skollagen (2010:800) om mottagande till utbildning där distansundervisning används.

Första stycket gäller inte uppgift om en enskild som är anställd av huvudmannen.

Paragrafen innehåller bestämmelser till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden i förskola, skola och fritidshem. Övervägandena finns i avsnitt 20.5.1.

Enligt *första stycket 1* gäller inte rätten till insyn i en handling om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift om en enskilds personliga förhållanden som finns i förskola. Bestämmelsen motsvarar 23 kap. 1 § OSL.

Enligt *första stycket 2* gäller inte rätten till insyn i en handling om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift om en enskilds personliga förhållanden som finns i fritidshem. Bestämmelsen motsvarar 23 kap. 3 § OSL.

Enligt *första stycket 3* gäller inte rätten till insyn i en handling som finns i skola om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift om en enskilds personliga förhållanden som finns i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Skyddet omfattar inte uppgifter som finns i ett beslut i ett sådant ärende. Även uppgift som avser en enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter skyddas genom bestämmelsen. Bestämmelsen motsvarar 23 kap. 2 § andra och tredje stycket OSL.

Enligt *första stycket 4* gäller inte rätten till insyn i en handling om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift om en enskilds personliga förhållanden som finns i gymnasieskola i ett ärende enligt 22 kap. 14 § skollagen om mottagande till utbildning där distansundervisning används. Skyddet omfattar inte beslut i ett sådant ärende. Bestämmelsen motsvarar 23 kap. 2 a § OSL.

I *andra stycket* anges att skyddet i första stycket inte gäller för uppgift om en enskild som är anställd av huvudmannen. Med anställd avses arbetstagare enligt 1 kap. 1 § lagen (1982:80) om anställningskydd.

- 2 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift i personaladministrativ verksamhet om en enskild som
1. hänför sig till urvalstester i ett ärende om anställning,
 2. avser bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter, eller
 3. avser annan uppgift om enskilds personliga förhållanden än som avses i 1–2.

Paragrafen innehåller bestämmelser till skydd för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden som finns i personaladministrativ verksamhet. Det föreskrivs att rätten till insyn i en handling inte gäller om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift i personaladministrativ verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 20.5.2.

Enligt *punkten 1* gäller skyddet för uppgift som hänför sig till urvalstester i ett ärende om anställning. Bestämmelsen motsvarar 39 kap. 5 a § OSL.

Enligt *punkten 2* gäller skyddet för uppgift som avser bostadsadress, privata telefonnummer och andra jämförbara uppgifter. Bestämmelsen motsvarar 39 kap. 3 § andra stycket OSL.

Enligt *punkten 3* gäller skyddet för uppgift som avser annan uppgift om enskilds personliga förhållanden än som avses i 1–2. Bestämmelsen motsvarar 39 kap. 3 § första stycket OSL.

3 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om allvarliga sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift.

I paragrafen föreskrivs att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv. Bestämmelsen motsvarar 21 kap. 1 § första stycket OSL. Övervägandena finns i avsnitt 20.5.3.

Uppgifter om annan enskilds affärs- och driftförhållanden

4 § Rätten till insyn i en handling gäller inte om insynen innebär ett obehörigt röjande av uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos någon enskild som trätt i affärsförbindelse med huvudmannen.

I bestämmelsen föreskrivs att rätten till insyn i en handling inte ska gälla om det innebär ett obehörigt röjande av uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos någon enskild som har trätt i affärsförbindelse med huvudmannen. Övervägandena finns i avsnitt 20.6.1.

Skyddet i bestämmelsen omfattar inte uppgifter om affärs- eller driftförhållanden hos myndigheter, kommunala bolag eller andra offentliga organ som har trätt i affärsförbindelse med huvudmannen. Bestämmelsen motsvarar 31 kap. 16 § OSL.

Uppgifter om huvudmans affärs- och driftförhållanden

5 § En huvudman får vägra att ge insyn i en handling som innehåller uppgift om huvudmannens affärs- eller driftförhållanden, om det av särskild anledning kan antas att insyn i handlingen skulle innebära att någon som driver likartad rörelse gynnas på huvudmannens bekostnad.

Huvudmannens rätt att vägra insyn enligt första stycket gäller inte i handlingar som avser underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller lön.

Paragrafen reglerar huvudmannens rätt att vägra att ge insyn i uppgifter om huvudmannens affärs- eller driftförhållanden. Övervägandena finns i avsnitt 20.6.2.

Enligt *första stycket* krävs, för att bestämmelsen ska bli tillämplig och insyn få vägras i en handling, att tre förutsättningar är uppfyllda. För det första krävs att den aktuella handlingen innehåller uppgift om huvudmannen och, för det andra, att uppgiften rör huvudmannens affärs- eller driftförhållanden. Slutligen krävs, för det tredje, att det av särskild anledning kan antas att röjande av uppgiften skulle innebära att någon konkurrent gynnas på huvudmannens bekostnad.

Bestämmelsen innehåller således ett kvalificerat rakt skaderekvisit, dvs. det krävs särskilt mycket för att huvudmannen ska få vägra att ge insyn i en handling. Det innebär att det krävs att det föreligger någon speciell omständighet eller särskilda förhållanden som kan åberopas som skäl för att vägra insyn. Stor vikt bör läggas vid vad den enskilde huvudmannen uppger om att ett utlämnande av en uppgift skulle innebära skada. Det förutsätter att huvudmannen motiverar vad för skada som insyn i en handling kan medföra vid ett beslut att vägra insyn. Vid tillämpning av rekvisitet ”om det av särskild anledning kan antas” bör vidare ledning hämtas från 31 kap. 16 § OSL. Att huvudmannen får vägra att ge insyn innebär att tillämpningen av bestämmelsen är fakultativ för huvudmannen.

Enligt *andra stycket* har huvudmannen inte rätt att med stöd av första stycket vägra insyn i handlingar som avser underlag för mottagande och urval, anställningsförfarande eller lön. Med handlingar som avser underlag för mottagande och urval avses handlingstypen ”underlag för mottagande och urval av elever och barn” i 2 kap. 5 § 4 insynslagen. Med handlingar om anställningsförfarande avses handlingstypen ”ansökningshandlingar och andra handlingar i ett anställningsärende” i 2 kap. 3 § 1 insynslagen. Med handlingar om lön avses handlingstypen med samma namn i 2 kap. 3 § 5 insynslagen.

4 kap. Förfarandet vid en begäran och utlämnande av handling

1 § Huvudmannen ska ta ställning till en begäran om insyn i en handling inom den tid som är rimlig med hänsyn till omfattningen av begäran, verksamhetens organisering och omfattning samt andra särskilda omständigheter.

I paragrafen regleras vem som ska ta ställning till en begäran om insyn och inom vilken tid en sådan begäran ska besvaras. Övervägandena finns i avsnitt 21.1.1–2.

Av paragrafen framgår att det är huvudmannen som ska pröva en begäran om insyn i en handling. En begäran om insyn ska således riktas till huvudmannen. Den som begär att få insyn i en handling hos en huvudman som har flera förskole- skol-, eller fritidshemsenheter behöver alltså inte vända sig till den enhet där handlingen förvaras med sin begäran. Paragrafen hindrar inte huvudmannen från att organisera sitt arbete med framställningar om insyn på ett sätt som passar den egna organisationen, t.ex. genom att delegera arbetsupp-

gifter till en enhet. Ansvar för att ge insyn alternativt besluta att inte ge insyn i en handling ligger dock alltid hos huvudmannen. Paragrafen ger inte utrymme för huvudmannen att uppställa särskilda formkrav på en begäran om att få insyn i en handling.

Det framgår även av paragrafen att huvudmannen ska besvara en begäran om insyn inom rimlig tid. Vad som utgör rimlig tid får bedömas från fall till fall. Vid sådana bedömningar bör hänsyn tas till hur omfattande framställningen är, huvudmannens organisering och omfattning och andra särskilda omständigheter. I normalfallet bör en begäran om insyn besvaras inom en vecka. När det gäller okomplicerade framställningar av enstaka handlingar bör huvudmannen ta ställning inom kortare tid än en vecka. Det gäller särskilt större huvudmän. Framställningar som avser ett stort antal handlingar, som ger upphov till komplicerade juridiska frågor eller som görs när huvudmannen har små resurser att hantera framställningen (t.ex. i samband med skollov) är exempel på omständigheter som talar för en längre tidsutdräkt. Även andra förutsättningar för verksamheten kan spela in, såsom personalresurser. Huvudmän som bedriver mindre omfattande verksamhet bör generellt ha längre tid på sig att besvara en begäran jämfört med huvudmän som bedriver mer omfattande verksamhet.

2 § Insyn i handlingen ska ges till den som begär insyn på det sätt som huvudmannen bestämmer och som är lämpligt i det enskilda fallet.

I paragrafen regleras hur insyn i en handling ska ges. Övervägandena finns i avsnitt 21.1.3.

I paragrafen anges att huvudmannen får bestämma på vilket sätt insyn i handlingen ska ges och att insyn ska ges på ett sätt som är lämpligt i det enskilda fallet. I många fall kan det vara enklast för huvudmannen att ge insyn genom att skicka handlingen i digitalt format genom e-post. Huvudmannen kan även välja att ge insyn genom att den som har begärt insyn får ta del av handlingen i huvudmannens lokaler. Att huvudmannen ska ge insyn på det sätt som är lämpligt innebär att denne ska ta hänsyn till både egna intressen och intressena hos den som har begärt insyn.

3 § Om det i en handling finns uppgifter som omfattas av någon av vägransgrunderna, ska insyn i handlingen ges i övriga delar.

Paragrafen innehåller ett förtydligande om att insyn i en handling ska ges i så stor utsträckning som möjligt. Övervägandena finns i avsnitt 21.1.4.

Enligt paragrafen ska insyn ges i en handling som innehåller en uppgift som skyddas av en vägransgrund, förutom i den del där uppgiften som skyddas finns. Det innebär att den som har begärt insyn ska få insyn i handlingen med den skyddade uppgiften borttagen. I den situationen bör det framgå var den borttagna uppgiften har funnits.

4 § Om en huvudman anser att insyn i en handling inte ska ges, ska huvudmannen underrätta den som begär insyn i handling om det. Vill den som har begärt insyn i handlingen överklaga beslutet att inte ge insyn i handlingen ska han eller hon underrätta huvudmannen. Huvudmannen ska efter en sådan underrättelse lämna ett skriftligt avslagsbeslut inom samma tid som anges i 1 §. Beslutet ska innehålla en överklagandehänvisning.

Paragrafen innehåller förtydliganden om huvudmannens ansvar att lämna underrättelse om sitt beslut att inte ge insyn samt att lämna ett överklagbart beslut på begäran av den som har begärt insyn. Övervägandena finns i avsnitt 21.1.5.

Den som har fått avslag på en begäran om insyn har rätt att överklaga det beslutet. Huvudmannen ska således underrätta den som har begärt insyn om sitt ställningstagande. Det finns inget formkrav för denna underrättelse. Den kan således ske såväl muntligen som skriftligen. Det kan dock ha ett värde för huvudmannen att på något sätt dokumentera att underrättelse lämnats, eftersom förfarandet kan bli föremål för tillsyn.

Om den som har begärt insyn vill överklaga beslutet ska denne underrätta huvudmannen om viljan att överklaga. Efter en sådan underrättelse har huvudmannen att lämna ett skriftligt avslagsbeslut till den som har begärt insyn. Beslutet ska innehålla grunderna för avslaget, t.ex. att den efterfrågade handlingen inte finns, att den inte omfattas av rätten till insyn eller att den innehåller uppgifter som skyddas av en vägransgrund. Beslutet ska lämnas inom samma tid som avses i 4 kap. 1 § insynslagen, dvs. inom rimlig tid. Med rimlig tid avses i normalfallet en vecka. Huvudmannens organisering, resurser och andra omständigheter kan påverka tidsutdräkten. Ett sådant överklagbart beslut ska innehålla en överklagandehänvisning

5 § En huvudman får ta ut en avgift för insyn i handlingar om insynen avser tio eller fler sidor. Huvudmannen får i ett enskilt fall bestämma att avgiften ska betalas innan insyn i handlingarna ges.

I bestämmelsen regleras huvudmannens rätt att ta ut en avgift för insyn i handlingar om framställningen avser tio eller fler sidor. Övervägandena finns i avsnitt 21.2.

Rätten för huvudmannen att ta ut en avgift gäller endast om en kopia av handlingen – fysisk eller digital – skickas eller överlämnas till den som har begärt insyn (jfr 1 kap. 1 § andra stycket insynslagen). Huvudmannen har alltså inte rätt att ta ut en avgift om insyn ges genom att den som har begärt insyn tar del av handlingarna hos huvudmannen.

I ett enskilt fall får huvudmannen begära förskottsbetalning innan insyn ges. En huvudman får alltså inte fatta generella beslut om att alltid kräva betalning innan insyn ges. Förskottsbetalning kan exempelvis aktualiseras om en begäran avser ett större antal handlingar eller på annat sätt är omfattande och därmed resurskrävande. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som får avgöra om huvudmannen bör besluta om förskottsbetalning. Om avgiften ska betalas i förskott kan huvudmannen avvakta med att kopiera handlingarna till dess att avgiften har betalats. Bestämmelsen reglerar inte avgiftens storlek eller hur avgiften ska tas ut. Huvudmannen får bestämma hur avgiften ska betalas. Huvudmannens beslut att ta ut en avgift kan inte överklagas.

6 § Avgiften uppgår till 50 kronor om insynen avser tio sidor. För varje sida därutöver är avgiften två kronor.

I paragrafen regleras storleken på den avgift som huvudmannen enligt 4 kap. 5 § insynslagen får ta ut för insyn i en handling. Övervägandena finns i avsnitt 21.2.

Avgiften är 50 kronor om insynen avser minst tio sidor och därefter ytterligare två kronor per sida. Det innebär att avgift inte får tas ut för framställningar som avser nio eller färre sidor. Avgiften beräknas på motsvarande sätt som avgiften för kopior av allmänna handlingar i 16 § avgiftsförordningen (1992:191).

5 kap. Bevarande av handlingar

1 § Huvudmannen ska bevara handlingar som omfattas av denna lag i minst sju år efter utgången av det kalenderår då handlingen kom till.

Elevlösningar ska, i stället för vad som gäller enligt första stycket, bevaras till dess det betyg för vilket lösningen utgör underlag är satt. Om lösningen inte utgör underlag för betyg, ska den bevaras till utgången av det läsår under vilket den kom till.

I paragrafen regleras huvudmännens skyldighet att bevara handlingar som omfattas av insynslagen. Övervägandena finns i avsnitt 21.3.

Av *första stycket* följer att huvudmannen ska bevara de handlingar som omfattas av insynslagen i sju år från det att handlingen kom in till huvudmannen eller skapades hos denne. Skyldigheten gäller således endast handlingar som kan inordnas i handlingstyperna i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen.

I *andra stycket* anges att huvudmannen endast behöver bevara elevlösningar till dess det betyg för vilket lösningen utgör underlag är satt. För elevlösningar som inte är underlag för betyg gäller att de ska bevaras till utgången av det läsår under vilket lösningen kom till. Med elevlösningar avses handlingstypen ”elevlösningar som inte avser nationella prov” i 2 kap. 2 § 2 insynslagen.

2 § Handlingarna ska hållas ordnade och vårdas så att det tillgodoser syftet med denna lag.

I paragrafen föreskrivs att handlingar som omfattas av rätten till insyn under bevarandetiden ska hållas ordnade och vårdas av huvudmannen så att de tillgodoser syftet med insynslagen. Övervägandena finns i avsnitt 21.4.

Med att handlingarna ska hållas ordnade avses att huvudmannen ska systematisera handlingarna så att denne har förutsättningar att ge insyn inom den tid som föreskrivs i 4 kap. 1 § insynslagen till den som begär det.

Att handlingarna ska vårdas innebär att huvudmannen ska skydda handlingarna mot förstöring, skada, tillgrepp och obehörig åtkomst. Handlingarna måste skyddas mot yttre faktorer som brand eller fukt. Informationssystem för bevarande av handlingar behöver ha en viss nivå av säkerhet så att systemet inte drabbas av tekniska problem eller att handlingar försvinner av någon annan anledning.

Att syftet med lagen är att ge insyn i juridiska, ekonomiska och pedagogiska förhållanden i verksamheten hos enskilda huvudmän framgår av 1 kap. 1 § insynslagen.

6 kap. Överklagande

1 § Den som har begärt att få insyn i en handling får överklaga ett beslut av en huvudman att inte ge den begärda insynen.

I paragrafen regleras rätten att överklaga beslut enligt insynslagen. Övervägandena finns i avsnitt 22.5.1–2 samt 22.6.2–3.

Det är endast en enskild huvudmans beslut att, helt eller delvis, inte ge begärd insyn i en handling som kan överklagas. Med sådana beslut avses skriftliga avslagsbeslut som en huvudman enligt 4 kap. 4 § insynslagen ska lämna till den som har begärt insyn i handlingen och som har underrättat huvudmannen om att han eller hon vill överklaga beslutet att inte ge insyn i handlingen. Rätten att överklaga tillkommer bara den som har begärt att få insyn i handlingen. Den som anser sig bli lidande av att insyn ges, t.ex. den vars uppgifter det rör, har inte någon klagorätt. Fysiska personer, juridiska personer och myndigheter har samma rätt till insyn och kan därmed överklaga en huvudmans beslut att inte ge begärd insyn.

2 § Beslut som avses i 1 § överklagas till kammarrätt.

I paragrafen anges att beslut som avses i 2 kap. 1 § insynslagen – dvs. en huvudmans beslut att inte ge begärd insyn i en handling – överklagas till kammarrätt. Övervägandena finns i avsnitt 22.6.2.

Vilken kammarrätt som överprövar framgår av respektive upptagningsområde, se förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. Det krävs inget prövningstillstånd i kammarrätten för prövning av ett beslut att inte ge begärd insyn. Kammarrättens avgörande kan i sin tur överklagas till Högsta förvaltningsdomstolen som endast har att pröva överklagandet om prövningstillstånd meddelas, se 33 § första stycket och 35 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

3 § Överklagande ska ske skriftligen och ges in till huvudmannen som fattat beslutet.

Övervägandena finns i avsnitt 22.6.2.

Av paragrafen framgår att överklagandet ska ges in till den huvudman som har fattat beslutet. Överklagandet ska dock adresseras till kammarrätten, dvs. det ska i överklagandet anges att det är kammarrätten som är mottagare av skrivelsen. Däremot skickas inte skrivelsen till denna instans utan skrivelsen med överklagandet skickas till den huvudman som har fattat det beslut som klaganden vill överklaga.

Kravet på att överklagandet ska vara skriftligt är teknikoberoende. Det är uppfyllt om överklagandet görs på ett sätt som innebär att det kan läsas, oberoende av om det krävs tekniska hjälpmedel för att göra det eller inte. Skriftlighetskravet utesluter inte att klaganden använder elektroniska eller andra tekniska medel för informationsöverföring, exempelvis e-post.

4 § Den som överklagar ska ange på vilket sätt han eller hon vill att beslutet ska ändras. I övrigt tillämpas 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900) vid överklagande.

Övervägandena finns i avsnitt 22.6.2.

I *första meningen* i paragrafen anges att den som överklagar ska ange på vilket sätt denne vill att beslutet ändras. Överinstansen bör tolka klagandens uttryckta vilja i skrift välvilligt. Bestämmelsen hindrar inte att ett ändringsyrkande preciseras eller ändras senare under handläggningen.

I *andra meningen* anges att vissa delar av förvaltningslagen (2017:900) ska tillämpas vid överklagande av ett beslut enligt insynslagen.

31.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

36 kap.

Mål om tillämpning av lagen (202X:000) om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet

5 c §

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett mål om tillämpning av lagen (202X:000) om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett mål om tillämpning av lagen om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

För en uppgift i en allmän handling om en enskilds personliga förhållanden ska sekretessen gälla i högst sjuttio år. För en uppgift i en allmän handling om en enskilds affärs- eller driftförhållanden ska sekretessen gälla i högst tjugo år.

Paragrafen, som är ny, föreskriver att sekretess gäller hos domstol för uppgifter av visst slag om de förekommer i ett mål om tillämpning av insynslagen. Paragrafen föreskriver ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet. Övervägandena finns i avsnitt 24.6–7.

De enda beslut som kan överklagas till domstol avseende tillämpning av insynslagen är beslut av en enskild huvudman att inte ge begärd insyn (jämför 6 kap. 1 § insynslagen).

I *första stycket* anges att sekretessen gäller uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon närstående lider men om uppgiften röjs.

I *andra stycket* anges att sekretessen även gäller för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Sekretessen omfattar både uppgifter om den enskilde huvudmannen och andra enskilda, t.ex. ett privat företag som huvudmannen har ingått i ett affärsförhållande med.

Av *tredje stycket* framgår att sekretessen för en uppgift om en enskilds personliga förhållanden ska gälla i högst sjuttio år och för en uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden i högst tjugo år.

Den föreslagna tystnadsplikten inskränker inte rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ TF och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

31.3 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

23 kap.

8 a §

Om en kommun överlämnar uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad ska kommunen, för att ge allmänheten insyn i verksamheten, genom avtalet tillförsäkra sig tillgång till handlingar från den överlämnade verksamheten som anges i 2 kap. 1–5 §§ lagen (202X:000) om insyn hos enskilda huvudmän inom skolväsendet.

I paragrafen, som är ny, preciseras kommunernas skyldighet att tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i kommunal vuxenutbildning (komvux) som har överlämnats. Övervägandena finns i kapitel 23.

I 10 kap. 9 § kommunallagen (2017:725) anges att om en kommun sluter avtal med en privat utförare, ska kommunen genom avtalet tillförsäkra sig information som gör det möjligt att ge allmänheten insyn i den verksamhet som lämnas över. I den nya paragrafen preciseras den skyldigheten avseende komvux på entreprenad, genom att det föreskrivs att kommunen genom avtalet ska tillförsäkra sig tillgång till handlingar som omfattas av handlingstyperna som anges i 2 kap. 1–5 §§ insynslagen.

Kommittédirektiv 2021:89

En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet

Beslut vid regeringssammanträde den 20 oktober 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag till två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Syftet är bland annat att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha en god tillgång till information inför skolval. Lösningarna ska utformas så att förtroendet för statistiksekretessen, och därmed för den officiella statistiken, inte riskeras. Vidare ska skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställas. Lösningarna får inte heller medföra en omotiverad ökning av huvudmäns och skolors administrativa börda.

Utredaren ska bl.a.

- identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation,
- identifiera och analysera för- och nackdelar med att Skolverket för att lösa tillgången till skolinformation samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), och

- lämna nödvändiga författningsförslag för de olika alternativen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2022.

Ett nytt rättsläge har medfört att det långsiktigt saknas tillräcklig tillgång till skolinformation

Systemet för informationsförsörjning på skolområdet är uppbyggt utifrån att uppgifter som används för att framställa statistik och som är offentliga också kan användas för andra ändamål, t.ex. som underlag för kommuners resursfördelning inom skolväsendet, statsbidragsadministration och publicering av information riktad till allmänheten. Efter att Statistiska centralbyrån (SCB) sett över sin sekretesspolicy och gjort en ny bedömning av hur offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, ska tillämpas när det gäller vilka uppgifter om enskilda huvudmän som skyddas av statistiksekretess, anses uppgifter som tidigare ansågs vara offentliga nu vara sekretessbelagda. En tidsbegränsad lösning för att säkerställa nödvändig tillgång till skolinformation har införts i form av en tillfällig sekretessbrytande bestämmelse som medför att Statens skolverk och kommunerna kan få tillgång till de uppgifter som dels Skolverket behöver för att kunna utföra sina uppgifter, dels kommunerna behöver för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen (2010:800) att fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Genom att Skolverket har i uppgift att publicera även andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken, t.ex. resultat- och kvalitetsinformation på nationell nivå, kommunal nivå och skolenhetsnivå, kan andra myndigheter, fristående skolor och allmänheten fr.o.m. den 1 juli 2021 få den information de behöver från Skolverket. Den sekretessbrytande bestämmelsen upphör dock att gälla den 1 juli 2023. Det förändrade rättsläget avseende statistiksekretessen innebär att systemet för informationsförsörjning inom skolväsendet, när den sekretessbrytande bestämmelsen upphör att gälla, inte kommer att fungera fullt ut eftersom uppgifter om fristående skolors verksamhet inte kommer att kunna offentliggöras på skolenhetsnivå och därmed inte heller kommer att kunna användas för andra ändamål än statistik. För att säkerställa tillgången till skolinformation på lång sikt så att statliga

myndigheter och kommuner kan utföra sina författningsreglerade uppgifter och allmänheten kan få tillgång till information för bl.a. skolval krävs åtgärder.

Det nya rättsläget medför sekretess för uppgifter om enskilda huvudmän som tidigare ansetts vara offentliga

Av lagen (2001:99) om den officiella statistiken och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken framgår bland annat att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den officiella statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Av bilagan till förordningen om officiell statistik framgår att Statens skolverk är ansvarig myndighet för den officiella statistiken avseende skolväsendet och barnomsorg. Såväl lagen om den officiella statistiken som förordningen om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet för vissa enskilda, kommuner och regioner samt statliga myndigheter. Skolverket anlitar Statistiska centralbyrån (SCB) för att samla in uppgifterna och göra registerbearbetningar. Uppgifter om skolor, barn och elever, lärare och annan pedagogisk personal, betygs- och provresultat samt uppgifter om genomströmning och etablering efter avslutade studier samlas i stor utsträckning in på individnivå.

Den s.k. statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL gäller till skydd för såväl enskildas personliga förhållanden som till skydd för enskildas ekonomiska förhållanden som kan hänföras till den enskilde. Det förstnämnda skyddet innebär att uppgifter om barn och elever, lärare och annan pedagogisk personal inte lämnas ut på ett sådant sätt att dessa kan identifieras. SCB har sett över sin sekretesspolicy. Inom ramen för sin översyn har SCB gjort en ny bedömning av vilka uppgifter som samlas in inom ramen för den officiella statistiken som inte kan lämnas ut eftersom de avser uppgifter om enskilds ekonomiska förhållanden för vilka sekretess råder enligt 24 kap. 8 § OSL. SCB anser numera att uppgifter hos SCB om fristående skolors genomströmning, betygssättning och sammansättning av elever omfattas av sekretess till skydd för den enskilde huvudmannens ekonomiska förhållanden. Kammarrätten i Göteborg har gjort samma bedömning som SCB (dom den 16 december 2019 i mål nr 6267-19, den 28 februari 2020 i mål nr 6599-19 och den 18 maj 2020 i mål nr 7032-19).

Med anledning av det ändrade rättsläget tillhandahåller Skolverket i sina databaser den statistik på huvudmanna- och skolnivå som myndigheten tagit fram och publicerat före den 1 september 2020. Efter detta datum uppdaterades, på grund av den nya tolkningen av statistiksekretessen, inte uppgifterna förrän den nya tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 2021. Det innebar att uppgifter om skolors betygsresultat våren 2020, elevsammanställningen i skolorna och om lärares behörighet och lärartätthet läsåret 2020/21, under viss tid inte fanns tillgängliga för sådana enheter inom Skolverket som inte arbetar med den officiella statistiken, andra myndigheter, kommuner och allmänheten. En sådan situation kommer att uppstå igen när den sekretessbrytande bestämmelsen upphör, om inte åtgärder vidtas. Det är viktigt att nämnda aktörer får tillgång till den information de behöver för att t.ex. fördela resurser till skolor efter barns och elevers behov, fördela statsbidrag, samt använda uppgifterna som underlag för tillsyn, val av skola och den granskande journalistiken.

Den tidsbegränsade lösningen innebär ett tvåårigt genombrott i statistiksekretessen för vissa uppgifter om enskilda huvudmäns verksamhet

Av 24 kap. 8 § OSL framgår att som huvudregel gäller absolut sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Vissa undantag från huvudregeln om absolut statistiksekretess finns i paragrafens tredje stycke.

En sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik i ovan nämnt lagrum är t.ex. framställning av officiell statistik. Sådan statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i ett demokratiskt styrt samhälle. De politiska organen behöver tillgång till pålitlig statistik för att kunna bedriva evidensbaserad politik. Statistiken används dock inte bara som underlag för politiska beslut utan också som underlag för beslut av myndigheter, debatt, forskning, utvärdering och uppföljning av offentlig verksamhet m.m.

Det stränga sekretesskyddet för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i myndigheters särskilda verksamhet för statistikframställning motiveras av att statistikens kvalitet är beroende av enskildas villighet att lämna uppgifter, som i sin tur kan antas bero på att de enskilda litar på att uppgifter om dem inte röjs så att de kan identifieras. Därutöver kan det i den särskilda verksamheten finnas många uppgifter om en och samma person. En sammanställning av sådana uppgifter är ofta integritetskänslig (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 262–263).

Ett sekretessgenombrott utgör således ett avsteg från de grundläggande principer som statistiksekretessen vilar på och undergräver syftet med det av nödvändighet starka skydd för uppgifter om enskilda som statistiksekretessen ger. Mot bakgrund av syftet att värna tillförlitligheten och kvaliteten i statistiken och att värna enskildas integritet övervägdes frågan om sekretessgenombrott mycket noga i samband med att den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen infördes. Vid en avvägning mellan de allvarliga konsekvenser som det förändrade rättsläget hade fått för informationstillgången på ett så viktigt område som skolområdet, och nackdelarna med ett tillfälligt sekretessgenombrott, bedömdes intresset av att tillgodose informationsbehovet till dess en långsiktig lösning var på plats väga tyngre än de nämnda nackdelarna. Den sekretessbrytande bestämmelse som föreslogs införas är därför tidsbegränsad.

Den tillfälliga sekretessbrytande bestämmelsen i OSL innebär att statistiksekretessen inte hindrar att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader lämnas till Skolverket, om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet med 1. nationell uppföljning och utvärdering, 2. nationella studier om måluppfyllelse, 3. internationella studier om skolväsendet, 4. stöd till skolutveckling, 5. hantering av statliga stöd och bidrag, 6. det nationella informationssystemet för skolväsendet, eller 7. redovisning och publicering av andra uppgifter om skolväsendet än vad som ingår i den officiella statistiken eller som följer av 1–6. Sekretessen hindrar inte heller att en uppgift om en enskild huvudman inom skolväsendet som avser andra personliga eller ekonomiska förhållanden än huvudmannens intäkter och kostnader lämnas till en kommun, om uppgiften behövs för att kommunen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt skollagen att fördela resurser till utbildning inom skol-

väsendet efter barns och elevers olika förutsättningar och behov. Bestämmelsen bryter inte sekretessen för andra uppgifter om enskildas personliga förhållanden, t.ex. uppgifter om enskilda elever och föräldrar.

Den tidsbegränsade lösningen ger tid för att utreda en långsiktig lösning som säkerställer en fungerande informationsförsörjning inom skolväsendet.

Uppdraget att föreslå en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet

Den ovan nämnda propositionen En tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation bygger på en remitterad promemoria (U2020/05409) som i sin tur föregicks av att Skolverket och SCB i enlighet med regeringsuppdrag hade redovisat flera olika förslag till lösningar för att se till att bland annat myndigheter, kommuner, allmänheten och media får tillgång till skolinformation (U2020/04580, U2020/04581). Utifrån SCB:s och Skolverkets redovisningar fanns det huvudsakligen tre olika alternativa lösningar till hur den uppkomna situationen kan åtgärdas långsiktigt: att införa offentlighetsprincipen, att införa ett permanent sekretessgenombrott eller att Skolverket samlar in de uppgifter som behövs inom ramen för en ny insamling utanför den särskilda verksamheten med att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § OSL.

Som nämnts är statistikens kvalitet beroende av att de enskilda litar på att uppgifter om dem inte röjs så att de kan identifieras. Ett sekretessgenombrott av det slag som den tillfälliga lösningen innebär är, som framgår ovan, en undantagslösning för att åtgärda den akuta situation som uppstod efter SCB:s ändrade tillämpning av bestämmelserna om statistiksekretess för enskilds ekonomiska förhållanden. En permanent lösning måste utformas så att förtroendet för statistiksekretessen, och därmed för den officiella statistiken, inte riskeras. För att värna och upprätthålla tillförlitligheten och kvaliteten i statistiken och värna enskildas integritet är det inte aktuellt att gå vidare med ett permanent sekretessgenombrott. Det finns därför två alternativ som var för sig kan lösa tillgången på information och som bör utredas.

Alternativ 1: Införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor

Den 19 juni 2014 beslutade regeringen (Utbildningsdepartementet) att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag om hur offentlighetsprincipen i praktiken kan införas i fristående skolor och att göra konsekvensanalyser av en sådan reglering (dir. 2014:91). Utredningen, som antog namnet Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor (U 2014:12), överlämnade den 7 oktober 2015 betänkandet Ökad insyn i fristående skolor (SOU 2015:82).

Vid remitteringen av betänkandet var majoriteten remissinstanser som yttrat sig positiva till förslaget men det kritiserades av företrädare för fristående skolor. De huvudsakliga argument som framfördes mot förslaget var att det redan i dag finns god insyn i de fristående skolorna, att företagshemligheter riskerar att spridas och att förslaget innebär en orimlig administrativ och ekonomisk börda på de enskilda huvudmännen och de fristående skolorna (Remissammanställning av yttranden över betänkandet Ökad insyn i fristående skolor [SOU 2015:82], U2018/04800).

Regeringen beslutade den 16 februari 2018 lagrådsremissen Offentlighetsprincipen ska införas i fristående skolor. I lagrådsremissen föreslogs att bestämmelserna om rätten att ta del av allmänna handlingar också ska gälla hos enskilda som godkänts som huvudmän för fristående skolor. Huvudmännen skulle enligt förslaget jämföras med myndigheter vid tillämpningen av OSL, vilket bland annat innebär att anställda och uppdragstagare i verksamheten ska omfattas av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter enligt OSL i stället för meddelarskydd enligt lagen (2017:151) om meddelarskydd i vissa enskilda verksamheter. Vidare föreslogs att arkivlagen ska ändras, så att samma regler om arkivering av handlingar gäller för såväl kommunala myndigheter som för huvudmän för fristående skolor.

Lagrådet konstaterade att flera fristående skolor ägs av företag som är börsnoterade. Lagrådet ansåg att det fanns anledning att överväga bl.a. i vilken mån en utvidgning av handlingsoffentligheten till börsnoterade privata aktörer kan komma i konflikt med krav i EU-rätten. Innan dessa frågor hade analyserats närmare kunde Lagrådet inte tillstyrka lagstiftning i enlighet med förslagen i remissen. Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) lät utreda frågan och remitterade den 6 februari 2019 promemorian Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag (U2019/00336) där det bedömdes att lag-

rådsremissens förslag – att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om rätt att ta del av allmänna handlingar ska tillämpas även på huvudmän för fristående skolor, som är börsnoterade aktiebolag eller dotterbolag till sådana aktiebolag, samt att anställda och uppdragstagare i fristående skolor ska ha meddelarfrihet och meddelarskydd enligt bestämmelser i OSL – inte är oförenligt med EU-rätten. Regeringen har inte fattat något nytt beslut i ärendet.

Frågan om ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor har således redan utretts och det finns färdiga lagförslag som innebär att enskilda huvudmän för fristående skolor jämföras med myndigheter när det gäller offentlighetsprincipen, rätten att meddela och offentliggöra uppgifter och arkivering av allmänna handlingar. Detta alternativ innebär att OSL:s bestämmelser om sekretess för uppgifter om enskildas ekonomiska förhållanden, t.ex., sekretessen enligt 24 kap. 8 § OSL, inte skulle gälla de enskilda huvudmännen utan att fristående skolor vid tillämpning av OSL skulle jämföras med myndigheter. För det fall detta alternativ skulle genomföras behöver det utredas om förslaget behöver kompletteras på något sätt, t.ex. om bestämmelserna i 19 kap. 1 § OSL om sekretess till skydd för myndighets affärsverksamhet skulle komma att omfatta uppgifter om fristående skolor som är företag när det gäller genomströmning, sammansättning av elever, elevernas genomsnittliga mertidvärde och andra sådana uppgifter som behöver kunna offentliggöras på skolenhetsnivå. Om så bedöms vara fallet behöver det vid ett eventuellt införande av offentlighetsprincipen för enskilda huvudmän även införas undantag från sekretessen enligt 19 kap. 1 § OSL för sådana uppgifter.

Alternativ 2: En ny insamling av uppgifter om skolväsendet

Ett annat alternativ, i linje med förslag från Skolverket, är att myndigheten inrättar en ny insamling av uppgifter om verksamheten i skolväsendet. Insamlingen, som i så fall ska göras utanför sådan särskild verksamhet för framställning av statistik som avses i 24 kap. 8 § OSL, ska syfta till att statistik (dock inte officiell statistik) kan redovisas på skolenhetsnivå.

Detta alternativ innebär att i stort sett samtliga uppgifter som i dag samlas in av SCB för statistikframställning, i stället samlas in av Skolverket utanför den särskilda verksamheten för framställning av statistik till utbildningsdataregister med specificerade ändamål. Det skulle exempelvis kunna vara elevregister, lärarregister och betygsregister. Detta alternativ innebär att uppgifter som huvudmän inte har tillgång till, t.ex. uppgifter om elevers socioekonomiska förhållanden, vilka används för bl.a. uppföljning av likvärdigheten i utbildningen och underlag vid statsbidragsfördelning, behöver samlas in från andra myndigheter än SCB, t.ex. Skatteverket och Migrationsverket. En sådan lösning kan kräva bestämmelser om uppgiftsskyldigheter för dessa myndigheter (jfr 10 kap. 28 § OSL). Vidare kan överlämnade uppgifter av integritetsskäl behöva omfattas av en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskildas personliga förhållanden hos Skolverket. En sådan bestämmelse hindrar inte att statistik redovisas på skolenhetsnivå, så länge inte uppgifter om skolenheter med endast ett mycket litet antal elever redovisas. Detta är den teknik som användes så länge som uppgifter om enskilda huvudmäns verksamhet på skolenhetsnivå (t.ex. uppgifter om genomströmning, elevernas genomsnittliga meritvärde och lärartäthet) ansågs vara offentliga vid en tillämpning av 24 kap. 8 § OSL. Statistiksekretessen till skydd för enskilda elevers, föräldrars, lärares och annan pedagogisk personals personliga förhållanden upprätthölls då dels genom att sådana uppgifter bara publicerades på aggregerad nivå, dvs. var av-identifierade, dels genom att Skolverket, för att undvika s.k. bakvägsidentifiering, inte publicerade uppgifter om skolenheter som hade färre än tio elever.

Om det skulle framkomma att det inte är en möjlig väg för Skolverket att kunna samla in all nödvändig information, inklusive socioekonomiska variabler, från andra myndigheter än SCB, kan vissa uppgifter behöva överlämnas från SCB till Skolverket. I så fall behöver det övervägas om det även med detta förslag behövs en bestämmelse som bryter statistiksekretessen, dock en mer begränsad sekretessbrytande bestämmelse än den tidsbegränsade sekretessbrytande bestämmelse som gäller nu.

En ny insamling av uppgifter bedöms innebära att en ny samlingsenhet behöver inrättas på Skolverket för att hantera de uppgifter som samlas in. Denna samlingsenhet behöver dels förse statistikenheter med de uppgifter som behövs för framställning av stati-

stik, dels förse Skolverkets andra enheter med de uppgifter om huvudmän, enheter inom skolväsendet, skolpersonal och elever som de behöver för att kunna fullgöra sina författningsreglerade uppdrag om statsbidrag, skolutveckling, uppföljning och utvärdering samt informationsspridning. Insamlingsenheten ska även, i den utsträckning det är nödvändigt, kunna förse Skolinspektionen och kommuner med de uppgifter som de behöver för sin verksamhet utöver den offentliggjorda statistiken per skolenhet. De uppgifter som lämnas från insamlingsenheten till statistikenheter kommer att hos sistnämnda enheter omfattas av statistiksekretessen, tillsammans med alla andra uppgifter som dessa enheter samlar in. Detta hindrar inte att statistik (inte officiell statistisk) på skolenhetsnivå tas fram inom andra delar av Skolverket.

Vilka för- och nackdelar finns det med de olika alternativen?

Informationsbehovet inom skolväsendet måste säkerställas för att myndigheter och kommuner ska kunna fullgöra sina författningsreglerade uppgifter för att föräldrar och elever ska få tillräcklig information inför skolval, för att allmänheten ska få insyn i skolväsendet och för att media ska få tillgång till uppgifter för den granskande journalistiken. Som framgår ovan finns det två olika möjliga lösningar som var och en innebär att informationsbehovet inom skolväsendet kan säkerställas. Det finns därför behov av att utreda för- och nackdelar med ovan nämnda lösningar.

En långsiktig lösning som innebär att statistik kan publiceras på skolenhetsnivå måste utformas så att statistiksekretessen, och därmed den officiella statistiken, inte riskeras. Vidare måste skyddet för elevers, föräldrars och skolpersonals personliga integritet säkerställas, vilket kräver en analys av frågor om såväl sekretess som personuppgiftsbehandling. En målsättning är också att en sådan lösning inte ska medföra en omotiverad ökning av huvudmäns och skolors administrativa börda. En analys behöver också göras av organisatoriska och andra praktiska konsekvenser för Skolverket liksom för andra myndigheter och huvudmän som berörs, exempelvis som uppgiftslämnare till Skolverket.

Utredaren ska därför

- kartlägga vilka uppgifter och bearbetningar av uppgifter om enskilda huvudmän, som samlats in inom ramen för den officiella statistiken över skolväsendet och barnomsorg, som statliga myndigheter och kommuner före praxisändringen beställt från SCB och i vilket syfte,
- identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation,
- identifiera och analysera för- och nackdelar med att Skolverket för att lösa tillgången till skolinformation samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § OSL,
- i arbetet beakta behovet av skydd för den personliga integriteten och under arbetets gång göra en integritetsanalys,
- analysera hur den administrativa bördan avseende de olika alternativen påverkas för små, medelstora och stora skolenheter och huvudmän, och
- lämna nödvändiga författningsförslag för de olika alternativen, i den mån sådana inte redan finns.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska, organisatoriska och andra praktiska konsekvenser av sina förslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från kommuner och enskilda huvudmän samt från Statistiska centralbyrån, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skatteverket, Migrationsverket, Integritetsskyddsmyndigheten och andra för uppdraget relevanta myndigheter. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Sveriges Kom-

muner och Regioner, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund samt organisationer som företräder elever och föräldrar. Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2022.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2022:10

Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 mars 2022

Utvidgning och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 21 oktober 2021 kommittédirektiv om en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet (dir. 2021:89). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 1 december 2022.

Utredaren ska för att lösa tillgången till skolinformation även identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem, som enligt 23 kap. skollagen anordnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller som enligt 24 kap. skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Utredaren ska lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2023.

Uppdrag att redovisa för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i bland annat fristående förskoleverksamhet och privat anordnad skollagsreglerad vuxenutbildning

Enligt de ursprungliga direktiven ska utredaren lämna förslag till två alternativa lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Utredaren ska dels redovisa för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation, dels identifiera och analysera för- och nackdelar med att Skolverket för att lösa tillgången till skolinformation samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Nödvändiga författningsförslag för de olika alternativen ska lämnas.

Alternativen är inte helt jämförbara då uppdraget som avser ett införande av offentlighetsprincipen endast omfattar fristående skolor, medan alternativet med ett införande av en ny insamling av uppgifter omfattar all enskilt bedriven skollagsreglerad verksamhet. Som ett led i att Sverige ska ta tillbaka kontrollen över välfärden och kunna tillgodose behovet av information om, och insyn i, privat bedriven verksamhet inom skolväsendet bör uppdraget utvidgas till att också omfatta för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem, som enligt 23 kap. skollagen anordnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller som enligt 24 kap. skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i sfi. På det sättet erhålls ett brett och jämförbart underlag i den fortsatta beredningen för att få till stånd en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet.

Frågan om införande av offentlighetsprincipen hos bl.a. enskilda juridiska personer som är huvudmän för ovan nämnda verksamheter har behandlats i betänkandet Ökad insyn i välfärden (SOU 2016:62). Betänkandet kan användas som underlag i arbetet med ett utvidgat uppdrag. Utredaren ska därför

- identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen hos enskilda juridiska personer som är huvudmän för fristående förskolor eller fritidshem, som enligt 23 kap. skol-

lagen anordnar kommunal vuxenutbildning på entreprenad eller som enligt 24 kap. skollagen bedriver utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2023.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:23

Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2023

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 20 oktober 2021 kommittédirektiv om en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet (dir. 2021:89). Regeringen beslutade därefter den 10 mars 2022 om tilläggsdirektiv som innebar att uppdraget utvidgades och att utredningstiden förlängdes till den 31 mars 2023 (dir. 2022:10).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 maj 2023.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:34

Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 mars 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 21 oktober 2021 kommittédirektiv om en långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet (dir. 2021:89). Genom tilläggsdirektiv som beslutade den 10 mars 2022 utvidgades uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 31 mars 2023 (dir. 2022:10). Uppdraget har sedan förlängts ytterligare till den 31 maj 2023 genom beslut om tilläggsdirektiv den 9 februari 2023 (dir. 2023:23).

Uppdraget ändras nu så att utredaren även ska

- utreda och föreslå hur en insynsprincip kan utformas, dels för fristående skolor, förskolor och fritidshem, dels för sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 mars 2024. Dock ska uppdraget om en ny insamling av uppgifter för skolinformation, utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), fortfarande redovisas senast den 31 maj 2023.

Uppdraget att föreslå en reglering av en ny insynsprincip för privata aktörer som bedriver verksamhet inom skolväsendet

Av den sakpolitiska överenskommelse som har slutits mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna (Tidöavtalet) framgår att det ska klargöras hur en insynsprincip kan införas i fristående skolor. Även fristående förskolor och fristående fritidshem ingår i skolväsendet. Regeringen anser att det finns samma behov av insyn där som i fristående skolor och av likvärdighetsskäl bör även dessa utbildningsformer omfattas av en insynsprincip. När det gäller kommunal vuxenutbildning (komvux) är det kommunen som är huvudman. Sådan utbildning utförs dock i stor utsträckning av enskilda utbildningsanordnare på entreprenad. Då även komvux ingår i skolväsendet bör en insynsprincip av likvärdighetsskäl även omfatta sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser komvux som utförs på entreprenad. Läsåret 2021/22 fanns det enligt Skolverkets officiella statistik 1 354 fristående skolor, 2 789 fristående förskolor och 701 fristående fritidshem. Komvux består av komvux på grundläggande nivå, komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå, komvux på gymnasial nivå, komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå, komvux i svenska för invandrare (sfi). Det saknas uppgift om antalet privata utbildningsanordnare som enligt 23 kap. skollagen erbjuder komvux på entreprenad, men 2021 utbildades drygt hälften av alla kursdeltagare i komvux av annan anordnare än kommunen (662 146 kursdeltagare, motsvarade 51,1 procent).

Samtidigt som det på motsvarande sätt som för det offentliga skolväsendet finns behov av insyn i den privat bedrivna verksamheten inom skolväsendet måste hänsyn tas till att många av verksamheterna är små. De krav som offentlighetsprincipen medför på tillgänglighet och skyndsam handläggning, oavsett i hur stor omfattning och hur ofta handlingar begärs utlämnade, kan befaras bli mycket betungande för dessa aktörer. I offentligt bedrivna verksamheter, exempelvis kommuner, har mindre enheter ofta tillgång till kommungemensamma resurser när handlingar begärs utlämnade. Många privata aktörer saknar sådana stödresurser. Det framstår därför som en rimlig intresseavvägning att det införs en särskild lag där det på ett lättillgängligt sätt anges vilka typer av handlingar som ska lämnas ut. Dessa ska vara sådana som fyller syftet att ge större juridisk, ekonomisk och pedagogisk insyn än i dag. Vid urvalet av vilka typer av handlingar som ska

anges ska en avvägning göras så att hanteringen inte riskerar att bli orimligt betungande. Det bör vidare finnas ett motsvarande skydd för känsliga uppgifter som det finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Sådana skyddsbestämmelser får dock inte utformas så att de omfattar t.ex. uppgifter om elevernas betyg, lärartäthet, andel lärare med behörighetsgivande legitimation eller annan information som behövs inom ramen för skolinformationssystemet.

Enskilda som inte har skyldighet att tillämpa offentlighetsprincipen har, till skillnad från de organ som tillämpar offentlighetsprincipen, ingen skyldighet att bevara allmänna handlingar enligt arkivlagen (1990:782). En ny lag om insyn behöver reglera hur länge de olika typer av handlingar som lagen omfattar ska bevaras.

För verksamheter som ska tillämpa den nya insynslagen bör vissa krav på skyndsam handläggning och tillgänglighet gälla, men kraven kan behöva ställas lägre vid uppehåll i verksamheten, exempelvis under lov under terminer eller mellan läsår. På motsvarande sätt som de offentliga organ som tillämpar offentlighetsprincipen har rätt att i vissa fall ta ut en avgift för kopior av allmänna handlingar bör en sådan rätt även finnas för privata aktörer som omfattas av den nya insynslagen.

Slutligen behöver det övervägas vilken typ av kontroll som bör utövas när det gäller efterlevnaden av den nya lagen.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå en särskild lag som ger allmänheten en rätt till insyn i verksamheten hos fristående förskolor, skolor och fritidshem,
- analysera och föreslå vilka typer av handlingar en sådan rätt ska omfatta och vilka skyddsbestämmelser som ska gälla med hänsyn till enskildas ekonomiska intressen och enskildas integritet, som motsvarar sekretessbestämmelser som gäller till skydd för det allmännas ekonomiska intresse och enskildas integritet hos myndigheter,
- analysera och föreslå hur länge handlingar ska bevaras hos de enskilda aktörer som omfattas av den nya lagen,
- föreslå principer för hur snabbt utlämnandet ska ske och för vilka avgifter som får tas ut vid utlämnande,

- analysera för- och nackdelar med olika alternativ för att kontrollera att det nya regelverket följs, såsom överklagande eller tillsyn, samt lämna alternativa förslag till kontroll,
- utreda och föreslå hur allmänheten kan ges en rätt till insyn i sådan verksamhet hos enskilda utbildningsanordnare som avser kommunal vuxenutbildning på entreprenad enligt 23 kap. skollagen,
- utreda och föreslå hur en reglerad rätt till insyn i ovan nämnda verksamheter kan samordnas med det förslag till nödvändiga författningsändringar som utredningen enligt gällande direktiv ska lämna med anledning av uppdraget att utreda en ny insamling av uppgifter för skolinformation hos Skolverket, utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sitt arbete med detta uppdrag beakta vad som framkommit i utredningens analys av för- och nackdelar med att införa en offentlighetsprincip i fristående skolor m.fl. verksamheter.

Redovisning av uppdraget

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 29 mars 2024. Dock ska uppdraget om en ny insamling av uppgifter hos Skolverket fortfarande redovisas senast den 31 maj 2023.

(Utbildningsdepartementet)

Beräkning av kostnader

I den här bilagan redovisar vi några grundläggande uppgifter som använts i kostnadsberäkningarna. Vi redogör också för ett exempel, beräkningen av kostnaden för införandet av offentlighetsprincipen i huvudmän med endast förskola.

Tabell 1 Grunder för kostnadsberäkningar

Månadslön rektor i förskola	42 200 kr
Månadslön rektor grund/gymnasieskola	55 700 kr
Månadslön administratör skolväsendet	32 200 kr
Månadslön administratör utbildningsföretag	37 500 kr
Månadslön jurist / central chef	63 300 kr
Påslag sociala avgifter, semesterlön m.m.	54 %
Arbetsstimmar per år	2 080 timmar
Arbetsveckor per år	47 veckor

SCB:s lönestatistik för privat sektor under 2022. För administratörer har vi utgått från kategorin skolassistent.

Tabell 231 Kostnader för huvudmän med endast förskola

	Liten	Medelstor	Stor
1. Kostnad per förskoleenhet	96 992 kr	96 992 kr	119 465 kr
a) Personalkostnader	77 986 kr	77 986 kr	98 498 kr
Andel tid rektor	10 %	10 %	5 %
Andel tid administratör	-	-	10 %
Beräkning	$42\,200 \times 12 \times 0,1 \times 1,54 = 77\,986$	$42\,200 \times 12 \times 0,1 \times 1,54 = 77\,986$	$(42\,200 \times 12 \times 0,05 \times 1,54) + (32\,200 \times 12 \times 0,1 \times 1,54) = 98\,498$
b) Kompetensutveckling	2 206 kr	2 206 kr	4 167 kr
Andel tid rektor	0,4 % (motsv. en heldag)	0,4 % (motsv. en heldag)	0,4 % (motsv. en heldag)
Andel tid administratör	-	-	0,4 % (motsv. en heldag)
Kursavgift	3 500	3 500	3 500
Intervall	Vart 3:e år	Vart 3:e år	Vart 3:e år
Beräkning	$((42\,200 \times 12 \times 0,004 \times 1,54) + 3\,500) \div 3 = 2\,206$	$((42\,200 \times 12 \times 0,004 \times 1,54) + 3\,500) \div 3 = 2\,206$	$((42\,200 + 32\,200) \times 12 \times 0,004 \times 1,54 + 3\,500 \times 2) \div 3 = 4\,167$
c) Tillsynsavgift	16 800 kr	16 800 kr	16 800 kr
Antal timmar	24	24	24
Timkostnad	700 kr	700 kr	700 kr
Beräkning	$700 \times 24 = 16\,800$	$700 \times 24 = 16\,800$	$700 \times 24 = 16\,800$

	Liten	Medelstor	Stor
2. Centrala kostnader	40 000 kr	60 000 kr	120 449 kr
a) Köp av juridiska tjänster	40 000 kr	60 000 kr	-
Antal timmar	10	15	-
Timkostnad	4 000 kr	4 000 kr	-
Beräkning	$4\,000 \times 10 = 40\,000$	$4\,000 \times 15 = 60\,000$	
b) Centralt juridiskt stöd	-	-	58 489 kr
Andel tid central jurist	-	-	5 %
Beräkning			$63\,300 \times 12 \times 0,05 \times 1,54 = 58\,489$
c) Central komp. utv.	-	-	1 960 kr
Andel tid administratör			0,04 % (motsv. en heldag)
Kursavgift			3 500 kr
Intervall			Vart 3:e år
Beräkning			$((32\,200 \times 12 \times 0,004 \times 1,54) + 3\,500) \div 3 = 1\,960$
d) It-system	-	-	60 000 kr

Tabell 3 Kostnadsberäkning för typfall – huvudmän med endast förskola

	Liten	Medelstor	Stor
Antal förskoleenheter	1	2	15
Antal skolenheter	-	-	-
Kostnad per förskoleenhet	96 992 kr	96 992 kr	119 465 kr
Centrala kostnader	40 000 kr	60 000 kr	120 449 kr
Beräkning	$96\,992 + 40\,000 = 136\,992$	$(96\,992 \times 2) + 60\,000 = 253\,984$	$(119\,465 \times 15) + 120\,449 = 1\,912\,424$
Total kostnad för typfallet	137 000 kr	254 000 kr	1 912 400 kr

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
- En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

- Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]

Socialdepartementet

- Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
- En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
- En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
- En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]

Utbildningsdepartementet

- Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
- Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
- Skolor mot brott. [17]
- Offentlighetsprincipen eller insynslag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]